

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLE CAUSE DELLE FRANE CAMPANE

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 GIUGNO 1998

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente GIOVANELLI

INDICE**Audizione della Conferenza dei Presidenti delle regioni**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 14 e <i>passim</i>	CAVALLERA	Pag. 3, 15
LASAGNA (<i>Forza Italia</i>)	14	COCCHI	12
SPECCHIA (<i>AN</i>)	11	GRILLO	8
VELTRI (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	9		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i seguenti rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome: Filadelfio Manasseri, assessore alla difesa del suolo della regione Abruzzo; Angelo Grillo, assessore all'ambiente della regione Campania; Renato Cocchi, assessore all'ambiente della regione Emilia Romagna, accompagnato dal dirigente Enrico Carboni; Milena Bertani, assessore ai lavori pubblici ed alla protezione civile della regione Lombardia, accompagnata dai dirigenti Fabio Benato e Angelo Elefanti; Ugo Cavallera, assessore all'ambiente della regione Piemonte, accompagnato dal dirigente Piero Telesca; Stefano Mirabelli, addetto stampa della segreteria della Conferenza.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

Audizione della Conferenza dei presidenti delle regioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle cause delle frane campane con l'audizione della Conferenza dei presidenti delle regioni.

L'audizione, richiestaci dalla stessa Conferenza dei presidenti delle regioni, è stata formalmente calendarizzata nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli eventi calamitosi che hanno investito la Campania, aspetto connesso alla trattazione del decreto-legge n. 180 del 1998. Ciò ci permette di svolgerla alla presenza dell'intera Commissione piuttosto che nel solo ambito dell'Ufficio di Presidenza.

Non ritengo di dover svolgere alcuna introduzione visto che la materia è stata già ampiamente trattata in sede di discussione del decreto-legge governativo e della sua relazione di accompagnamento. La discussione generale si è già conclusa e domani scadrà il termine per la presentazione degli emendamenti. L'audizione odierna è la prima nel quadro di un'iniziativa che non abbiamo voluto svolgere contestualmente allo svilupparsi delle operazioni di soccorso, rispetto alle quali abbiamo ritenuto di porre un minimo di distanza temporale, stante anche l'urgenza e la drammaticità del problema.

CAVALLERA. Signor Presidente, la ringrazio per questa audizione che ci è stata concessa così tempestivamente. Abbiamo già avuto occasione di discutere di questo provvedimento con il Governo a seguito di una presa di posizione della Conferenza dei Presidenti delle regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCCEM, organismi rappresentativi delle autonomie locali che avevano messo in risalto come occorresse procedere in questo settore con tutta la concertazione richiesta sia dalla materia, sia dalla

particolare fase che stiamo vivendo, quella di attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 che riguarda in modo particolare i temi dell'ambiente e del territorio. Non potevamo quindi non formulare alcune osservazioni, sia di metodo sia di merito. A seguito dell'intervento del Governo le prime sono state superate, mentre alcuni rilievi di merito, anche a fronte della definitiva stesura del decreto-legge n. 180 varato dal Governo, e adesso all'esame della Commissione parlamentare da lei presieduta, ancora permangono.

Visto che sono state ampiamente pubblicizzate le posizioni delle varie parti, diamo per scontate le considerazioni di carattere generale. Secondo noi è veramente necessario approfondire le tematiche relative a questa difficile materia senza però giungere a prese di posizione che, se non opportunamente documentate, rischiano di essere non solo semplicistiche, ma anche non veritiere. La difesa del suolo costituisce un settore da potenziare e riorganizzare anche con il coinvolgimento, dal punto di vista dell'efficienza e della funzionalità, delle componenti locali del sistema istituzionale. Questo è ciò che in sostanza prevede il decreto legislativo n. 112 del 1998. A nostro avviso si deve evitare di adottare normative in contrasto tra loro; in caso contrario – anziché determinare un'accelerazione delle procedure di pianificazione (contenenti anche i vincoli), oppure delle procedure di intervento sulle opere di assetto idrogeologico – esse creeranno incertezza, determineranno situazioni tali da portare poi addirittura all'effetto opposto rispetto ai presupposti iniziali. Comunque, dobbiamo riconoscere che – rispetto alla bozza distribuita in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome – il testo emanato è stato, dal nostro punto di vista, migliorato anche se permangono alcune importanti questioni da sottolineare.

La filosofia dell'articolo 1 è tutto sommato in sintonia con la legge n. 183 del 1989. Noi sottolineiamo soprattutto l'importanza della definizione dei piani di bacino anche sotto forma di piano stralcio per la difesa o per l'assetto idrogeologico con l'individuazione delle procedure per intervenire nelle cosiddette zone a rischio. Non a caso sottolineo l'aspetto delle procedure rispetto a quello dei vincoli *tout court*: questo perché occorre individuare le zone a rischio, definire una normativa articolata in relazione alla tipologia del rischio e, di pari passo, individuare gli interventi necessari e idonei per superare la situazione attuale. Infatti, qualora l'intervento non fosse organico, disporremmo soltanto dei vincoli o di una semplicistica definizione delle zone a rischio, ma non degli interventi in grado di risolvere il problema. Ai nostri occhi appare non solo la necessità di un diverso governo del territorio, ma anche quella di migliorare gli interventi di prevenzione e di difesa dal punto di vista idraulico o idrogeologico.

Abbiamo portato con noi, con l'intento di sottoporlo all'esame dei commissari, un documento contenente ipotesi di modifica al decreto-legge n. 180 del 1998. Purtroppo, il coordinamento tra noi non è stato e non è molto facile (abbiamo avuto solo la possibilità di scambiare via *fax* alcuni documenti e di svolgere questa mattina una riunione di coordinamento);

tuttavia siamo giunti ad un risultato. Nel testo (le proposte di modifica vi sono indicate in grassetto) si chiede, per esempio, di rafforzare il ruolo del Comitato dei Ministri per la difesa del suolo.

Condividiamo la necessità che si arrivi ad avere un interlocutore unico in materia di difesa del suolo, ma a tale risultato da un punto di vista organizzativo potremo pervenire solo attuando il riordino previsto in sostanza dal citato decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112.

Riteniamo sia essenziale cercare di superare la debolezza intrinseca del Comitato dei Ministri, non dal punto di vista politico, ma sotto il profilo del suo supporto tecnico ed operativo; ci permettiamo di sottoporre alla valutazione della Commissione l'ipotesi di istituire una segreteria o un organismo tecnico a supporto del Comitato stesso, in attesa di quel riordino di funzioni che dovrebbe risolvere definitivamente una questione che interessa i diversi Ministeri impegnati nella difesa del suolo: oltre al Ministero dei lavori pubblici, infatti, sono coinvolti quello dell'ambiente e quello delle politiche agricole, nonché la Protezione civile, per tutta una serie di importantissime funzioni di previsione, monitoraggio ed intervento in condizioni di emergenza.

Come è indicato nel documento che è stato distribuito, contenente le nostre ipotesi di modifica al decreto-legge n. 180, proponiamo in particolare una riformulazione del comma 2 dell'articolo 1, considerato che il comma 1 del medesimo articolo mantiene l'impostazione volta ad accelerare le procedure previste nella legge n. 183 del 1989. Con le nostre proposte emendative esprimiamo la necessità di redigere un programma straordinario per le aree più critiche del nostro territorio sulle quali intervenire con modalità eccezionali; tale programma potrebbe rappresentare un'occasione di cimento per il Comitato dei Ministri prima citato (e per la sua eventuale segreteria tecnica che prefiguriamo) e premierebbe un confronto in sede di Conferenza Stato-regioni.

Per quanto riguarda il comma 3 del medesimo articolo 1 del decreto-legge n. 180, abbiamo ipotizzato una modifica volta ad unificare la comunicazione dei documenti e degli atti di pianificazione che nel testo del decreto-legge è previsto sia effettuata a tutti i Ministeri competenti: se si unificano le competenze di coordinamento, riteniamo più opportuno che la comunicazione sia trasmessa dalle regioni e dalle province autonome esclusivamente al Comitato dei Ministri.

Allo stesso modo, le modifiche non sostanziali che proponiamo al comma 5 hanno lo scopo di accelerare la pianificazione, nell'ambito delle procedure previste dalla legge n. 183 del 1989. Senza dubbio condividiamo gli incentivi previsti per la rilocalizzazione dei manufatti che si trovano ubicati nelle zone a rischio; riteniamo importante che gli interventi siano disposti e gli incentivi erogati in una condizione di pianificazione definita. Una volta individuate le zone a rischio, quindi, per i proprietari di opere ubicate in tali aree devono essere previsti incentivi che, secondo le nostre proposte, dovrebbero comprendere anche gli oneri per la demolizione dei manufatti; le aree di risulta dovrebbero, invece, essere acquisite al patrimonio indisponibile dei comuni.

È chiaro che l'approccio non potrà che essere graduale, per cui si prefigura il mantenimento della concertazione tra Stato, regioni ed enti locali, attraverso la formula della conferenza Stato-regioni oppure della conferenza unificata: la scelta fra le due alternative è lasciata all'apprezzamento del legislatore in relazione all'equilibrio complessivo.

Dopo l'articolo 1 del decreto-legge n. 180, che sostanzialmente detta procedure e principi, l'articolo 2 è riservato al potenziamento delle strutture tecniche per la difesa del suolo ed alla protezione dell'ambiente. Ne abbiamo ipotizzato una riformulazione che in sostanza prevede un rafforzamento non solo dell'amministrazione e degli organismi centrali, ma anche delle amministrazioni periferiche della difesa del suolo, perché a nostro avviso tutto il sistema deve crescere, in quanto è notoriamente carente proprio dal punto di vista quantitativo.

Sottolineo incidentalmente che la ragione per cui si afferma comunemente che le autorità di bacino di rilievo nazionale hanno funzionato meglio di quelle interregionali o regionali, è che le prime sono state dotate di risorse e personale, anche se in modo non del tutto soddisfacente, il che ha prodotto un ritorno in termini di funzionalità. È necessario, quindi, investire in interventi, ma anche in strutture tecniche che consentano il monitoraggio della situazione e la progettazione degli interventi, per riuscire a realizzare piani che siano realistici e non rappresentino semplicemente una sorta di «lista della spesa» predisposta soltanto per mostrare un certo attivismo.

Secondo tale linea abbiamo ipotizzato una modifica del comma 3 dell'articolo 2, con la quale si incrementa la possibilità di assumere personale: se si condivide la necessità di rafforzare l'autorità di bacino è indispensabile predisporre gli strumenti necessari per addivenire al più presto alla copertura degli organici ed al reclutamento, anche con procedure eccezionali, del personale tecnico. A questo scopo abbiamo proposto di indicare al comma 4 il numero delle unità di personale tecnico di cui ci sarebbe bisogno ed abbiamo ipotizzato che lo stesso sia diviso tra le varie strutture tecniche statali, regionali e locali, secondo quanto da sempre viene raccomandato ai comuni e alle province che – come è noto – hanno importanti compiti di pianificazione e di protezione civile.

Se l'assegnazione del personale avviene in modo concordato non ha più senso quanto stabilito dai commi 5 e 6, che pertanto proponiamo di sopprimere. Le disposizioni contenute in tali commi, infatti, miravano a superare un problema che noi riteniamo di risolvere nel suo complesso, nonostante la limitatezza delle risorse, con la divisione oculata del personale disponibile tra i vari livelli di governo.

Condividiamo la necessità di approntare un programma straordinario per il potenziamento delle reti di monitoraggio meteo-idro-pluviometrico, mirato alla realizzazione di una rete minima sul territorio, come previsto dal comma 7.

Ciò non esclude che il coordinamento delle regioni sia cosciente della diversità di situazioni; per questo motivo proponiamo che le regioni e le province autonome esaminino i singoli casi, previo un confronto con gli

organismi tecnici, per realizzare un programma in cui siano identificate in modo selettivo le situazioni in cui occorre intervenire prioritariamente. Se ciò viene fatto, diventa irrilevante che un intervento sia realizzato in anticipo rispetto ad un altro. Se ci si limita all'affermazione di principio (come nel testo del decreto-legge al comma 7 dell'articolo 2) che devono essere i Servizi tecnici nazionali a garantire questo servizio su tutto il territorio nazionale, non si spiega perchè non è stata attuata la legge vigente che prevedeva una norma analoga.

Per questa ragione proponiamo una dotazione di risorse superiore ed un maggior coinvolgimento delle regioni (ed in parte degli enti locali) nella costruzione di questa importante rete, che è preliminare sia ad una buona gestione del territorio che ad una efficace predisposizione dei piani di intervento della protezione civile. Riteniamo che in questo caso sia necessario, ancora più che in altri, intervenire in ossequio al principio di sussidiarietà.

Nella stessa prospettiva abbiamo proposto l'introduzione del comma 8 dell'articolo 2, che consente, mediante la previsione di alcuni meccanismi procedurali, un'accelerazione della realizzazione della carta geologica nazionale, che dovrebbe essere la base di ogni nostro ragionamento; conseguentemente abbiamo proposto alcune modifiche all'articolo 8 che contiene le disposizioni finanziarie.

Per quanto riguarda tale articolo abbiamo ritenuto che le risorse previste siano sufficienti come primo stanziamento, in quanto possono bastare per far partire i programmi. Sottolineiamo però che l'importante è avere la capacità di redigere programmi effettivi in tempi rapidi, altrimenti gli stanziamenti, tanti o pochi che siano, rischiano di finire nei residui o nelle economie di bilancio.

Proponiamo di aggiungere un comma all'articolo 8, collegato ovviamente alla redazione della carta geologica; questo presupporrebbe il reperimento di un minimo di risorse da articolarsi su base annuale o triennale che permetta il completamento della carta geologica.

L'assessore Grillo avanzerà le sue considerazioni circa gli articoli che riguardano più direttamente la regione Campania; su di essi siamo d'accordo, salvo qualche piccola osservazione da avanzare circa il comma 5, articolo 1, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, laddove si fa riferimento ai proventi del demanio idrico che, con il decreto legislativo n. 112, si considera già trasferito alle regioni. A questo proposito evidenziamo infatti come questa risorsa sia al momento aleatoria nel senso che essa si renderà disponibile solamente quando i trasferimenti saranno effettivamente attuati, ai sensi delle procedure che la legge Bassanini, n. 59, prevede; inoltre, il decreto legislativo n. 112, così come pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, dovrebbe prevedere un eventuale compenso al maggiore gettito per le regioni con una diminuzione dei trasferimenti ordinari. Occorre, pertanto, ricordare che se è nostra intenzione redigere un piano magari limitato, ma comunque significativo, di interventi, è opportuno far riferimento a risorse immediatamente disponibili.

GRILLO. Non aggiungerò molto a quanto detto dall'assessore Cavallera: gli aspetti di carattere generale che ha affrontato sono i medesimi che riguardano la mia regione; la nostra esigenza principale, sintetizzata all'articolo 1, è quella di coinvolgere maggiormente la regione nei processi di intervento sul territorio.

Gli interventi straordinari non debbono sostituirsi alla programmazione del governo del territorio, che compete agli enti titolari delle funzioni ordinarie. Tutti gli interventi straordinari – che in eventi come questi sono necessari e legittimi – debbono poter utilizzare le strutture ordinarie esistenti, affiancate da quelle straordinarie; ciò al fine di comprendere i fatti e decidere quali interventi realizzare nel minor tempo possibile, affidando inoltre alle strutture ordinarie responsabilità nuove, e facendo in modo che non vadano perse le conoscenze acquisite.

In base all'esperienza avuta in Campania abbiamo dovuto, infatti, constatare che i vari interventi sono stati effettuati in modo assolutamente indipendente dalle strutture ordinarie, cosicchè a queste non è rimasto alcunchè dei bagagli di conoscenza e dei nuovi valori acquisiti. Ciò costituisce uno spreco di energie assolutamente incompatibile con la nostra azione di governo.

Aggiungo, infine, che la vicenda consumatasi il 5 maggio nei comuni che ormai tutti conosciamo potrebbe in realtà ripetersi in un'area molto più grande; per fare fronte al rischio che minaccia quest'area è, pertanto, assolutamente opportuno pensare ad un intervento ordinario programmato nel tempo. Nella nostra regione si contano 122 mila ettari di roccia calcarea sedimentata su lava vulcanica che, stando difficilmente insieme, rendono friabile il terreno. Tale fenomeno riguarda il territorio compreso tra la costiera amalfitana e l'area metropolitana di Napoli e si prolunga fino all'area del Cilento; si rendono pertanto necessari interventi ordinari nel tempo. Inoltre, le pur necessarie risorse finanziarie, finora messe in campo, sono inadeguate a fronte degli interventi che già incombono sulla Campania: quanto è avvenuto può accadere in qualsiasi altro posto ed in qualsiasi momento. Questo a dimostrazione del rischio cui sono sottoposte le popolazioni di questa regione. La mia proposta, in conclusione, è quella di modificare l'articolo 1 del decreto-legge n. 180 del 1998, in questo senso: «Per i comuni della Campania colpiti dagli eventi idrogeologici del 5 e 6 maggio 1998, valgono le perimetrazioni delle aree a rischio». Su questa definizione qualche riflessione in più prima o poi occorrerà farla perchè il problema delle aree a rischio non deriva soltanto dall'intervento dell'uomo, ma anche dalla vita dei territori in quanto tali. I terremoti, per esempio, sono conseguenza di particolari condizioni della vita del suolo. Credo quindi sia difficile un'identificazione geometricamente corretta di area a rischio, la cui definizione deve essere estremamente vaga per evitare di individuare responsabilità che non sono tali.

Concludo ora la lettura della mia proposta di modifica: «(...) e le misure provvisorie di salvaguardia previste dal comma 2 dell'articolo 1, dell'ordinanza del Ministro dell'interno delegato per il coordinamento della protezione civile, n. 2787 del 21 maggio 1998, pubblicata nella *Gazzetta*

Ufficiale della Repubblica italiana n. 120 del 26 maggio 1998. Detta perimetrazione e le misure di salvaguardia decadono con l'adozione da parte della regione dei piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico. Con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del predetto Comitato dei ministri, sono definiti i termini essenziali per gli adempimenti previsti dall'articolo 17 della citata legge n. 183 del 1989, e successive modificazioni».

PRESIDENTE. Grazie assessore Grillo. Credo che per l'economia dell'interessantissima discussione sarebbe ora utile dare la parola al senatore Veltri, relatore sul disegno di legge n. 3352.

VELTRI. Signor Presidente, la ringrazio. Credo anch'io che sia utile ed importante l'appuntamento di oggi che sappiamo non resterà isolato. Ho ascoltato con grande attenzione le parole degli assessori Cavallera e Grillo e ho potuto cogliere molte delle loro osservazioni. Posso assicurare che terremo nella dovuta considerazione ciò che ci è stato detto e che analizzeremo con attenzione il documento contenente le proposte di modifica che ci è stato consegnato.

Il comma 2 dell'articolo 1 mette in evidenza non la distinzione di due gradi di rischio, ma individua un rango di rischio che credo debba essere in qualche misura corretta. Sul documento di indirizzo (magari un decreto che rinvii ad una standardizzazione sull'individuazione sia delle aree a rischio sia delle misure di salvaguardia) vi era stato un suggerimento anche da parte del relatore. Nutro dei dubbi sulla proposta di modifica illustrata dall'assessore Cavallera in relazione allo stesso comma dell'articolo 1. Si legge infatti: «(...) il Comitato dei Ministri di cui all'articolo 4 della legge 18 maggio 1989, n. 183, definisce, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, un programma straordinario di interventi nelle aree a rischio (...)». A mio giudizio, tale programma dovrebbe contenere esplicitamente misure che riguardino la manutenzione e la pulizia idraulica; si dovrebbero altresì prevedere termini temporali per la sua emanazione. Tuttavia, come abbiamo potuto apprendere nel corso delle audizioni, alcune azioni sono già state poste in essere da parte di alcune Autorità di bacino, soprattutto nazionali. Allora, questa norma dovrebbe recuperare attraverso aspetti informali, ma politicamente sostanziali (usando magari il termine «comprendente») le azioni già intraprese ed esplicitare ancor di più la priorità preminente per l'attività dell'uomo, non solo per le aree a rischio, ma anche e soprattutto per quelle aree del paese che non hanno ancora provveduto. Desideravo ascoltare il vostro parere sull'argomento affinché si soddisfi un'esigenza importante e condivisa che deve fare i conti con quest'attività già in essere.

Per quanto riguarda la rilocalizzazione (articolo 1, comma 5), mi sembra che tra le vostre posizioni ci siano delle differenze. Vi chiedo di esplicitare meglio il vostro pensiero.

Non ho ascoltato invece nulla in relazione al comma 1 dell'articolo 2, sulla facoltà per le regioni e le province autonome, qualora non lo avessero già fatto, di poter costituire e rendere operativi i comitati per i bacini di rilievo regionale, per i quali si concedono 30 giorni (90 per quelli interregionali). Anche in questo caso ci troviamo in presenza di una declamazione di principio che può non diventare cogente se non intervengono poteri sostitutivi. Ci sarebbe poi molto utile un vostro aiuto per capire cosa s'intenda al terzo periodo dello stesso comma laddove si dice: «Le regioni nel cui territorio ricadano bacini idrografici definiti di rilievo interregionale ai sensi dell'articolo 15 della citata legge n. 183 del 1989, previa intesa con le regioni confinanti, possono aggregarli ai bacini di rilievo regionale residuali». Se si tratta di un tentativo per superare la distinzione di rilievo tra bacini nazionali, interregionali e regionali, lo ritengo troppo timido. Se prevedessimo invece la possibilità di passare ad accordi di programma per i bacini in questa categoria, faremmo un passo avanti sull'individuazione di un percorso.

Sono d'accordo poi con la modifica prevista al comma 3 dell'articolo 2, con l'inserimento dopo il termine: «nazionale» dei termini «interregionale e regionale», perché sono state proprio quelle le autorità che hanno sofferto di più. In relazione al comma 4, mi sembra si debba lanciare un preciso messaggio riguardante la centralizzazione e la standardizzazione delle informazioni. Mi riferisco, appunto, all'attività di indagine, monitoraggio e controllo: uno dei *gap* che è stato segnalato da molti, fra i quali anche il sottosegretario Barberi, riguarda proprio la possibilità di saper prevedere gli eventi dopo che le informazioni sono giunte alle centrali operative e da queste sono state elaborate. Vorrei ascoltare il vostro parere su tale argomento ed anche sulla possibilità di prevedere interventi integrativi.

Desidero concludere il mio intervento citando e facendo mie le parole dell'assessore all'ambiente della regione Campania, che ha dichiarato molto opportunamente che l'intervento straordinario in quanto tale non è assolutamente adeguato e sufficiente per fare fronte a quanto è avvenuto in Campania e a quanto, purtroppo, potrebbe accadere anche in altre parti del paese.

Quello che però non capisco – gradirei avere chiarimenti in merito – è l'affermazione secondo cui la gradazione del rischio dovrebbe essere più vaga. Sbaglierò, ma sono del parere opposto; credo infatti che il rischio vada parametrizzato e più specificamente identificato. Se le parole pronunciate avevano il significato di auspicare un ampliamento dello spettro dei rischi, graduandoli ed individuando più di una categoria in cui classificarli, sono d'accordo; se invece si propugnava la vaghezza sono del parere opposto.

Per quanto concerne la copertura finanziaria non aggiungo altro a quanto ho già detto in maniera esplicita – i colleghi lo ricorderanno – in occasione dell'esame del disegno di legge n. 3352, sia nella mia relazione introduttiva che a conclusione della discussione. Su tale argomento credo che il Governo (constato con piacere la presenza del sottosegretario

Barberi) dovrebbe impegnarsi per assicurare maggiormente le spese che non distolgono i finanziamenti già assegnati a materie prioritarie.

SPECCHIA. Signor Presidente, desidero svolgere alcune considerazioni. La prima è di carattere generale: fra le polemiche (almeno, stando ai giornali, di questo si trattava) che sono scaturite al momento della presentazione della bozza del decreto-legge predisposta dal Governo, è emerso il giudizio delle regioni e delle altre autonomie locali non solo sul fatto di non essere state ascoltate, ma anche sulla circostanza che era stato confezionato un provvedimento contenente due parti, una di carattere generale ed una relativa alla Campania. In particolare (conservo i ritagli di stampa) alcuni rappresentanti delle regioni hanno posto in dubbio l'opportunità di inserire in un decreto-legge norme di carattere generale.

Signor Presidente, colleghi, io condivido tale considerazione perché ho avuto modo di approfondire ulteriormente lo studio del provvedimento ed ho constatato che (anche se non in maniera sfacciata ma con un sottile disegno) in sostanza alcune competenze sono state confuse rispetto alle leggi attualmente in vigore ed in particolare alla legge n. 183 del 1989. Il decreto-legge in esame, infatti, rafforza il ruolo e la presenza del Ministro dell'ambiente e del Comitato dei Ministri ed attribuisce, inoltre, competenze che nell'attuale assetto legislativo mancano.

Pur essendo tra coloro che auspicano una riforma che porti finalmente ad unificare le varie competenze presso il Ministero dell'ambiente e del territorio, cosicché si sappia chi, quando e come deve operare i controlli, non mi sembra che questo risultato si possa ottenere opportunamente con un decreto-legge.

Vorrei ascoltare in proposito l'opinione dei rappresentanti delle regioni qui presenti, considerato che dopo l'accordo intervenuto tra il Governo e la Conferenza dei Presidenti delle regioni quest'ultima non si è più pronunciata pubblicamente in merito. Vorrei pertanto sapere se la posizione della Conferenza è rimasta la stessa o è cambiata, e in tal caso vorrei saperne le ragioni.

Mi sono infatti alquanto meravigliato (anche perché avevo parlato con il Presidente della giunta regionale della Puglia, il quale mi aveva fatto presente che stava interessando della questione il Presidente del Consiglio, i Ministri competenti e la vostra Conferenza) della mancanza di una presa di posizione, anche dura, da parte vostra sulla utilizzazione, per gli scopi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 180, dei fondi destinati per le aree a rischio di crisi ambientale compresi nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente.. So bene infatti - e lo sapete anche voi - non solo che le zone coinvolte si trovano in diverse regioni d'Italia, fra cui Puglia, Liguria e Sardegna, ma anche che alcuni di questi fondi erano stati addirittura già impegnati, come risulta da un decreto del Presidente della Repubblica del 23 aprile scorso, attualmente alla registrazione presso la Corte dei Conti, riguardante, appunto, alcune aree a rischio.

A mio parere, quindi, è stato compiuto un errore grossolano da parte del Governo nella scelta delle voci di bilancio cui imputare le spese previste dal decreto-legge n. 180. Ritengo comunque che noi abbiamo fatto la nostra parte ed anche quella delle regioni; vorrei però sinceramente ascoltando la vostra opinione, considerato che pubblicamente non avete assunto alcuna posizione in merito. Sottolineo il concetto, perché ritengo che un fatto del genere sia davvero grave: se non viene impedito potrà comportare conseguenze ulteriori provocando problemi anche molto seri ad alcune aree del territorio nazionale.

COCCHI. Signor Presidente, affronto subito la questione sollevata dal senatore Veltri a proposito del comma 2 dell'articolo 1. Tale comma, che la Conferenza che rappresentiamo propone di riformulare, presenta due contraddizioni che sono emblematiche di tutti i problemi posti dal decreto-legge n. 180.

La prima contraddizione è costituita dall'introduzione di una seconda classificazione delle aree a rischio, per cui alcune aree saranno individuate, ai sensi dell'articolo 1, dall'Autorità di bacino e dalle regioni (oppure, in mancanza di tale adempimento, dallo Stato in virtù dei suoi poteri sostitutivi) mentre altre aree «ad elevato rischio» saranno individuate direttamente dal Governo. La prima domanda che tale assetto suscita è se le due attività siano concorrenti o meno; credo che la risposta debba essere positiva considerato che il Ministro sta già insediando un comitato che attivi questa seconda procedura.

Indipendentemente dall'assurdità della distinzione tra rischio ed elevato rischio, a questo punto non si capisce più perché si dovrebbe attivare la procedura prevista dal comma 1 dell'articolo 1. Sia ben chiaro: le regioni sono drasticamente contrarie ad un intervento dello Stato (salvo il caso dell'esercizio di poteri sostitutivi) ed è evidente che consideriamo tale contraddizione una sorta di provocazione nei nostri confronti.

Intendo segnalare un ulteriore elemento: al comma 2 si prevede che il Comitato dei Ministri individui anche quali siano i soggetti attuatori degli interventi. Ebbene i soggetti attuatori sono stabiliti dalle legge n. 183 del 1989, così come integrata dal decreto legislativo n. 112 del 1998, e quindi non possono essere altri che le regioni, considerato che il decreto legislativo n. 112 ha eliminato il riferimento a tutti gli uffici statali, come ad esempio il Magistrato del Po, che insieme alle regioni erano qualificati come soggetti attuatori dalla legge n. 183. Vi è quindi un dato di contraddizione profonda.

La nostra proposta è di affidare al Comitato dei Ministri il compito di definire un programma che, sulla base della pianificazione dell'individuazione delle aree a rischio, ai sensi del comma 1, decide gli interventi da attuare e le relative modalità. Naturalmente, nel predisporre questo programma di intervento bisognerà tenere conto della programmazione degli interventi, già predisposta dall'Autorità di bacino. D'altra parte, il Governo ha tutti gli elementi per mettere insieme i due aspetti poiché spetta

ad esso la predisposizione del decreto per recepire le risorse finanziarie, di cui alla legge n. 183 del 1989, e la gestione del relativo programma.

Il decreto di cui parliamo nasce dalla esigenza di ridurre il più rapidamente possibile la quantità del territorio italiano a rischio idrogeologico: bisogna partire pertanto dalle zone che non sono state oggetto di monitoraggio, laddove, cioè, non esistono le Autorità di bacino; laddove non si è proceduto alla pianificazione di bacino; laddove non sono presenti le autorità nazionali. Il decreto-legge guarda invece solamente alle aree che hanno già istituito le Autorità di bacino di rilievo nazionale.

Le proposte emendative formulate dalle regioni si muovono nell'ottica di privilegiare le aree in cui maggiori sono le inadempienze e dunque è minore il controllo del rischio: per fare questo bisogna stimolare le regioni ad istituire le Autorità di bacino. Crediamo che i mezzi finanziari debbano essere utilizzati per accelerare il processo di attuazione della legge n. 183 e non per intraprendere vie alternative che, a nostro avviso, possono creare disordini senza produrre alcun effetto.

Quanto al comma 5, riteniamo che debbano essere i piani di bacino a indicare manufatti che determinano il rischio, di cui deve essere prevista la classificazione. Ciò dimostra – se mi è consentito dirlo – che chi ha redatto il decreto conosceva poco la legge n. 183 ed i meccanismi di pianificazione di bacino. È il piano di bacino – ripeto – che deve decidere in merito ai manufatti; altrimenti non solo si perde tempo ma si rischia anche di non ottenere un buon risultato.

La seconda questione, su cui proponiamo delle modifiche, è riguardante i finanziamenti: l'affermazione concernente l'utilizzazione delle risorse provenienti dal demanio idrico trasferito alle regioni è ancora una volta una provocazione, visto che non è stato fatto nessun atto per permettere alle regioni di avere quegli introiti. Il decreto legislativo n. 112 deve essere applicato in particolare sul demanio idrico, competenza fortemente rivendicata poichè si pensa che possa essere una fonte per aumentare le risorse di intervento sulla difesa del suolo senza pesare sul bilancio dello Stato e sulla fiscalità generale. È opportuno, però, procedere al trasferimento della gestione demaniale per permettere l'introito di questi soldi altrimenti – ripeto – tale affermazione è una pura provocazione; ulteriore provocazione è affermare che possiamo utilizzare il personale che ci è stato trasferito ai sensi del decreto legislativo n. 112 a fronte delle nuove funzioni; si pensa evidentemente che quel personale da trasferire attualmente non faccia nulla.

Quanto alle risorse sembra si faccia il gioco delle tre carte: è stato dichiarato necessario predisporre un piano straordinario sul versante ambientale ed oggi sembra che le risorse ad esso destinate siano utilizzate ad altro scopo.

Rispondo, infine, al senatore Veltri: l'aggregazione delle Autorità di bacino interregionali, regionali e nazionali, prevista al comma 1 dell'articolo 2, è finalizzata non tanto a superare la ripartizione dei bacini quanto ad agevolare quelle regioni che hanno nel loro territorio tanti piccoli bacini regionali, magari intrecciati con bacini interregionali ed ha lo scopo di

individuare assetti più funzionali, costituendo così un'unica autorità in luogo delle tre esistenti.

LASAGNA. Signor Presidente, sarò brevissimo. Da quel che ho letto, più che da quel che ho sentito, mi sembra di aver percepito l'esistenza di due posizioni diverse, quella molto chiara delle regioni, esplicitata e sviluppata in una serie di proposte di modifica a tutto il disegno di legge, che riguarda anche i disastri franosi che hanno colpito la regione Campania, e quella del disegno di legge n. 3352. Entrambe determinano il futuro di tutto il settore idrogeologico, ma schiacciano la «piccola» regione Campania.

Il decreto-legge a questo punto ha poche speranze di proseguire nel proprio *iter, sic stantibus rebus*, perché quello presentato dalle regioni è un documento interessante che va letto con molta attenzione. Esso non è politicamente basato sulla centralità di tutti; le regioni pretendono una loro libertà di scelta, una loro visione per ciò che è stato già fatto e per ciò che dovrà esserlo nel contesto di un rischio idrogeologico.

Signor Presidente, la prego di considerare seriamente la visione delle regioni (in parte frenata dal Ministero dell'ambiente) che è totalmente diversa da quella «romanocentrica». Qui si tratta di concedere alle regioni la necessaria responsabilità in pieno contrasto con il decreto-legge, quindi vorrei chiedere al Governo di dividere i due aspetti e di varare un provvedimento, data la vera urgenza e la grande necessità *pro* regione Campania.

PRESIDENTE. Colleghi, domani scadranno i termini per la presentazione degli emendamenti. Ciascun Gruppo, anche sulla base dei suggerimenti avanzati dalle regioni, favorevoli al mantenimento degli articoli 1 e 2, potrà prendere in considerazione l'ipotesi di presentarne alcuni. A chi ritiene di dover stralciare i due articoli dico che nel prosieguo dei nostri lavori cercheremo di approfondire la materia da essi trattata nel tentativo di migliorarli. Tuttavia non si può ritenere – voglio ribadirlo ai rappresentanti delle regioni che assistono in questo caso ad una parte della nostra discussione –, che essi abbiano il sapore di una riforma della legge delle competenze tale da sottrarre spazio all'iniziativa di riordino di tutta la materia; vanno invece considerati come un intervento per permettere di attuare ciò che è previsto, tenuto anche conto che i meccanismi ordinari della legge n. 183 del 1989 non ne consentono una tempestiva attuazione. Credo sia molto utile ridimensionare la portata di quei due articoli e considerarli come elementi di accelerazione di procedure in corso. Attribuire ad essi un significato di riassetto ci porterebbe alla conclusione che forse sarebbero da stralciare o da eliminare con l'inevitabile conseguenza che tutto rimarrebbe così. Questo, sì, sarebbe un risultato insoddisfacente perché noi abbiamo potuto verificare lo stato di effettivo stallo della legge.

CAVALLERA. Signor Presidente, intervengo anche per integrare l'intervento del collega Cocchi in ordine all'interrogativo posto dal senatore

Specchia e al giudizio circa la metodologia da seguire per arrivare all'approvazione di una normativa sotto il profilo dell'urgenza per quanto riguarda l'intervento in Campania. Ritengo sarebbe opportuno ripetere la raccomandazione, già avanzata da parte della Conferenza delle regioni e della rappresentanza degli enti locali, per un miglior approfondimento della materia, magari con procedure urgenti secondo le consuetudini parlamentari (ma ciò non ci interessa perché per noi contano le finalità più che lo strumento).

Crediamo che il voler tener legate le due cose rischi veramente di non consentire un veloce intervento a favore della regione Campania. È interesse di tutti che i provvedimenti per intervenire in quel contesto siano approvati. Ricordo poi il condivisibile provvedimento redatto dal Ministero in materia di protezione civile sul quale sono state formulate particolari osservazioni, come sa il professor Barberi, in sede di Conferenza Stato-regioni-province autonome.

È chiaro che se tutto viene ridotto ad un'accelerazione rischiamo di ripetere norme già esistenti e di dimenticarne qualcuna. Vi prego veramente di valutare a fondo la questione. Prendo atto positivamente come il dibattito sia ad un livello di approfondimento che non richiede certamente la nostra sollecitazione sotto questo profilo e quindi ci rimettiamo a voi.

Per quanto riguarda il problema delle risorse economiche, cogliamo l'occasione per sottolineare ad una Commissione attenta come la vostra che in materia di ambiente e territorio bisogna prestare la massima attenzione perché ci stiamo apprestando ad un confronto importantissimo. Iniziano infatti oggi alle ore 19,00 i lavori di un tavolo di concertazione tra il Governo, le regioni e gli enti locali in ordine all'attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 sulla tematica dell'ambiente e del territorio; pertanto occorrerà veramente essere rigorosi nella ricognizione dell'esistente; mi riferisco alle spese correnti, alle risorse di personale, attrezzature, mezzi e investimenti, presenti all'interno delle Tabelle del bilancio pluriennale. Non solo: dovremo anche essere rigorosi nel far constatare a verbale le carenze esistenti perché, come ha ricordato il collega Cocchi, riconoscere alle regioni la possibilità di utilizzare il personale che viene trasferito a seguito del trasferimento di funzioni non significa nulla perché è notorio che ad esempio, nel caso del Magistrato per il Po a fronte di un organico di 500-600 persone, in servizio ve ne sono la metà che alla fine saranno trasferite solo nominalmente alle regioni perché verrà mantenuto comunque un organismo unitario a livello del bacino del Po. Pertanto questa previsione è insufficiente e sa bene il sottosegretario Barberi quali difficoltà si siano incontrate per la progettazione e la direzione dei lavori e come si sia dovuti ricorrere al personale esterno.

Per tali ragioni veramente condividiamo gli interventi di tutti coloro che hanno messo in risalto la centralità della questione delle risorse. Ritengo che occorra una triangolazione tra pianificazione, risorse ed interventi per creare un circolo virtuoso, anche se non commisurato alle effet-

tive necessità complessive, in qualche modo indirizzato sulla strada delle priorità. A tale scopo è molto importante la concertazione.

Certi aspetti ed alcune proposizioni contenute nel decreto-legge n. 180, quindi, sono condivisibili anche se possono essere migliorati e valorizzati mediante momenti di concertazione; ciò in situazioni di rischio, significa assunzione di una responsabilità condivisa della scelta degli interventi da compiere e della decisione di completarli piuttosto che di attivarne di nuovi perché vi sono delle criticità, ma non siamo più all'anno zero: negli studi e nei piani, di qualunque tipo siano, le criticità infatti sono già state individuate.

Dobbiamo domandarci perché nel comma 3 dell'articolo 1 del decreto-legge si prevede che entro 15 giorni chiunque disponga di documentazione sui rischi la deve comunicare alle regioni: ciò era già previsto dalla legge 24 febbraio 1992 n. 225. Qualcosa quindi non funziona e non si risolve con una ulteriore norma scritta; ben venga quest'ultima, ma servono le iniziative, gli atti di indirizzo e coordinamento, i protocolli d'intesa, le attivazioni di strutture, i monitoraggi, i piani, insomma le azioni positive e queste devono essere realizzate con risorse fresche.

Un punto su cui siamo perfettamente d'accordo è che la copertura finanziaria in materia di ambiente e territorio è limitata e non è possibile tagliare ulteriormente i fondi. È chiaro che avendo attivato non dico un contenzioso, ma una verifica delle risorse complessive, possiamo anche immaginare di individuare una norma che rimoduli la Tabella in materia. Un conto, però, è rimodulare, un altro cancellare.

Ognuno fa il suo mestiere e non tutti sono in grado di valutare con la corretta attenzione le definizioni delle unità di bilancio, che sono troppo sofisticate per chi non è addetto ai lavori. Concordiamo però con chi sostiene che non si può procedere tirando la coperta da una parte e dall'altra, cosa diversa è rimodulare nei vari anni i finanziamenti perché si deve tenere conto dell'effettiva capacità di utilizzazione dei fondi. È essenziale in ogni caso non eliminare i fondi destinati agli interventi urgenti perché oggi affrontiamo l'emergenza frane, ma domani dovremo occuparci di quella di Porto Marghera ed ogni giorno «porta la sua pena»: se non si possiede una visione complessiva si inseguono sempre le emergenze citando le medesime voci di bilancio, ma dimenticando che le risorse sono sempre le stesse.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti delle regioni e tutti i senatori che sono intervenuti. Ritengo che la discussione sia stata molto produttiva e penso di poter dichiarare che la Commissione terrà sicuramente conto delle osservazioni svolte.

Desidero altresì rassicurare i rappresentanti delle regioni che questa Commissione ha unanimemente sostenuto due punti di vista importanti: il primo è che la materia del territorio dovesse – anche in relazione alle ventilate riforme costituzionali – rientrare fra le materie per le quali lo Stato è competente a svolgere un ruolo di coordinamento. L'idea di sottrarre completamente la materia del territorio alla possibilità di legiferare

ed amministrare da parte dello Stato ci sembrava infatti poco realistica e contraddetta dal fatto stesso che in alcune materie che prevedono compiti di tutela (basti pensare ai beni paesaggistici protetti, che rappresentano il 48 per cento del territorio italiano) le competenze dello Stato non sono solo di coordinamento, ma addirittura di gestione minuta.

Il secondo punto di vista sostenuto dalla Commissione è che l'esigenza, universalmente riconosciuta, di accorpate le competenze non deve assolutamente essere scambiata per una volontà di centralizzare alcunché; anzi deve essere sposata con quella che viene definita «richiesta dell'interlocutore unico», intendendosi con tale espressione un'autorità politica dello Stato e non uno sportello che eroga servizi. Unificare le competenze in questo campo in un'autorità politica non vuol dire, come potrebbe liberamente interpretarsi, scegliere una politica di accentramento contrastante con le tendenze al decentramento e con eventuali sviluppi di carattere federale, possibili nel caso si recuperi la visione di una riforma delle caratteristiche istituzionali dello Stato in questo senso.

Lavoreremo pertanto sul testo del decreto-legge n. 180 – in particolare sugli articoli 1 e 2 sui quali si è concentrata l'attenzione delle regioni – per renderlo il più possibile non solo funzionale, ma anche coerente con i principi indicati. Su tali argomenti, come avete potuto verificare, è aperto un confronto abbastanza complesso.

Mi auguro che il Parlamento riesca a convertire il decreto-legge nei termini, ma anche a compiere qualche passo ulteriore, se non di riforma, di razionalizzazione della normativa in materia, sia in relazione allo Stato che alle amministrazioni regionali e locali.

Per quanto riguarda il personale, ritengo che sia necessario fare attenzione a che la concorrenza delle competenze e la concorrenza sulle competenze (che è comprensibile, anche se non del tutto giustificabile) non abbiano come esito un cumulo di competenze ed un rigonfiamento dell'amministrazione pubblica; costituisce un principio indicato dalle cosiddette leggi Bassanini, infatti, non solo il decentramento oppure l'autonomia, ma anche lo «smagrimento» dello Stato.

Se ogni Agenzia a qualunque titolo deputata alla materia della protezione dell'ambiente ponesse in testa alle proprie richieste il potenziamento degli organici (per la ovvia ragione che si tratta di una questione problematica), forse lo otterrebbe, ma probabilmente ciò determinerebbe una scansione temporale sbagliata: si potenzierebbero gli organici e solo successivamente si organizzerebbero le competenze, con il rischio che il primo risultato si traduca in costi immediati. Oltre al problema delle competenze dei soggetti istituzionali veri e propri, ossia Stato regioni, province e comuni, sussiste anche quello relativo alla struttura del sistema delle Agenzie: fra queste ultime inserisco arbitrariamente le autorità del bacino, che in verità sono soggetti istituzionali, ma faccio fatica a considerarli enti territoriali e pertanto preferisco ritenerli soggetti serventi funzionali.

Anche in questo caso credo che dovremo fare i conti con l'economicità delle risorse. Non so se questo decreto riuscirà a tracciare una strada

alternativa a quella proposta dalla vicenda Campania. Vi sono anche difficoltà di ordine politico generale; dalla discussione generale posso dire che la Commissione è attenta sui punti da voi sollevati: non vi è alcun ripensamento o intenzione di fare passi indietro rispetto al decreto legislativo n. 112 e rispetto alle scelte effettuate con la legge Bassanini se non quella di mettere le varie disposizioni legislative in sintonia con la legge n. 183, specifica sulla difesa del suolo.

Dichiaro infine conclusa l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle provincie autonome.

I lavori terminano alle ore 16,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici
DOTT. GIANCARLO STAFFA

