

OMISSIS

## ORDINE DEL GIORNO

### **G1**

VACCARI, BRUNI, DALLA ZUANNA, ARRIGONI, DE PETRIS, PANIZZA,  
COMPAGNONE, CALEO, PICCOLI, DI BIAGIO, FRAVEZZI

**Non posto in votazione (\*)**

Il Senato,

premesso che:

la tutela e la sicurezza del territorio italiano, unitamente alla tutela delle acque, rappresentano un interesse prioritario della collettività; il suolo è una risorsa ambientale non riproducibile, la cui trasformazione produce effetti permanenti su ambiente e paesaggio;

la fragilità del territorio italiano è documentata e sempre più evidente: i dati forniti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sul finire della XVI Legislatura classificano il 10 per cento circa del territorio nazionale ad elevata criticità idrogeologica, ossia a rischio di alluvioni, frane e valanghe;

i dati forniti dall'ISPRA ci dicono che nel 2012 sono stati censiti 85 eventi di frana principali; che le

frane interessano un'area di 20.800 km pari al 6,9 per cento del territorio nazionale e che i Comuni interessati da frane sono 5.708 (89 per cento) e 6,1 milioni di italiani vivono sotto tale minaccia;

a questo preoccupante quadro si aggiunga che nel periodo 2008-2012 abbiamo assistito ad un aumento delle vittime degli eventi alluvionali, con una interruzione del precedente *trend* in diminuzione negli anni 2001-2007;

la realtà ci dice che alla particolare conformazione geologica del territorio italiano, alla fragile e mutevole natura dei suoli che lo compongono non è stata contrapposta una tutela specifica che garantisca dalla forte pressione antropica che si registra nel Paese;

l'Italia è, infatti, un Paese fortemente antropizzato, con una densità media pari a 189 abitanti per chilometro quadrato, assai superiore alla media europea, pari a 118 abitanti per chilometro quadrato, e con fortissime sperequazioni nella distribuzione territoriale;

gli stessi dati, peraltro, non sempre riportano una fotografia aggiornata della situazione (locale e nazionale): per alcune regioni il rischio idrogeologico "elevato" è riferito a porzioni più ridotte di territorio, ma solo perché le Autorità di bacino non hanno completato le attività di aggiornamento o, addirittura, predisposizione del Piano di Assetto Idrogeologico (P.A.I.);

secondo i dati Istat, il *trend* del consumo di suolo nel nostro Paese è cresciuto a ritmi impressionanti, pari a 244.000 ettari all'anno di suolo divorato da cemento ed asfalto: in termini assoluti sono stati persi in modo irreversibile ben 20.500 km;

si è assistito, negli ultimi decenni, ad una crescita continua dell'urbanizzazione, ad interventi artificiali su corsi d'acqua, fiumare e canali e alla sottrazione di aree allagabili e di aree libere, agricole e boschive, che rappresentano presidi essenziali per la tenuta del territorio italiano, di cui si paga un prezzo altissimo ogni qualvolta, sul Paese, si abbattano piogge particolarmente intense;

l'assenza di un'adeguata pianificazione territoriale da parte degli stessi enti preposti alla gestione del territorio, una *governance* laddove individuata scarsamente efficace ed il ricorso improprio agli oneri di urbanizzazione, quale fonte prioritaria al finanziamento per i bilanci comunali, hanno spesso privato il «bene suolo» del suo valore pubblico, riducendolo ad un mero serbatoio da cui attingere risorse;

la pratica dell'abusivismo e le continue deroghe alla normativa urbanistica hanno minato la creazione di una cultura diffusa in materia di sicurezza del territorio, di rispetto delle regole e di salvaguardia del suolo come risorsa per le generazioni future;

gli eventi alluvionali che hanno colpito anche in questi ultimi mesi i territori dell'Emilia-Romagna e della Liguria, e i dissesti dei territori appenninici che ne sono seguiti, nonché quelli che hanno colpito ripetutamente nei mesi passati la Toscana, le Marche, il Veneto, la Campania e

la Sicilia, dimostrano quanto il problema del dissesto idrogeologico non sia più catalogabile nella logica dell'emergenza, sia a causa della frequenza degli eventi sia per la gravità delle ricadute prodotte sui sistemi territoriali coinvolti;

nel corso dei decenni numerosi sono stati gli interventi legislativi nazionali che hanno cercato di intervenire in maniera strutturale tanto sulla pianificazione quanto sulla gestione delle situazioni straordinarie di emergenza e, tuttavia, come accadde per i finanziamenti previsti dalla legge n. 183 del 1989, le spese correnti per le ricostruzioni necessarie a seguito degli eventi calamitosi hanno spesso assorbito la gran parte delle previsioni di spesa a scapito della prevenzione;

il proliferare di norme nazionali ha prodotto anche un aumento esponenziale degli Enti e dei soggetti affidatari della gestione, ordinaria e straordinaria, del territorio italiano. È accaduto, però, che a tale aumento in termini quantitativi non abbia fatto seguito un miglioramento qualitativo delle prestazioni e ciò per le ragioni più diverse tra le quali una carente gestione dei dati utili ai fini di un costante monitoraggio delle aree a rischio, così come di una pronta rilevazione di eventuali nuove criticità;

ciò nonostante, nella gestione delle risorse pubbliche per la tutela dell'ambiente si evidenzia un *deficit* di pianificazione e programmazione con una spesa improduttiva e molte volte dirottata su altre finalità; uno studio della Cgia di Mestre ha indicato che solo l'1,1 per cento delle imposte «ecologiche» sull'energia, sui trasporti e sulle attività inquinanti, pagate dai cittadini allo Stato e agli enti locali, è destinato alla protezione dell'ambiente; il 98,9 per cento va a coprire altre voci di spesa;

considerato che:

le politiche di gestione del territorio continuano a destinare la gran parte delle risorse disponibili, che restano comunque scarse, all'emergenza, anziché ad un'effettiva opera di prevenzione e messa in sicurezza del territorio, che è invece l'unica soluzione in grado di prevenire danni economici e perdite di vite umane inaccettabili; ad esempio, a fronte di un finanziamento della legge n. 183 del 1989 (ora abrogata dal decreto legislativo n. 152 del 2006) per la difesa «strutturale» del suolo, pari a soli 2 miliardi di euro negli ultimi 20 anni, sono stati spesi ben 213 miliardi di euro per arginare le molteplici emergenze che si sono verificate: 161 miliardi di euro per coprire i danni provocati dai terremoti e 52 miliardi di euro per riparare i disastri derivanti dal dissesto idrogeologico. Tra il 1999 ed il 2008, inoltre, sono stati impiegati 58 miliardi di euro per la difesa del suolo, la riduzione dell'inquinamento e l'assetto idrogeologico, ma di questi oltre il 50 per cento è stato assorbito dalle spese di parte corrente e solo 26 miliardi di euro sono stati destinati ad investimenti per la prevenzione dei rischi;

gli stanziamenti ordinari riguardanti la difesa del suolo e il rischio idrogeologico, iscritti nei bilanci di previsione degli ultimi anni, indicano pesanti riduzioni di risorse, facendo venir meno la certezza di poter disporre delle risorse necessarie a politiche di prevenzione, che hanno biso-

gno di continuità per poter essere efficaci, e registrando, nei fatti, uno spostamento delle modalità di finanziamento che privilegia la gestione straordinaria, mediante strumenti che non sempre hanno prodotto risultati soddisfacenti;

il piano straordinario per la prevenzione del rischio idrogeologico, previsto dalla legge finanziaria per il 2010, che aveva assegnato al Ministero dell'ambiente fondi per un miliardo di euro per interventi straordinari, a valere sulle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate, diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, non ha prodotto i risultati attesi. I fondi, destinati a finanziare gli accordi di programma sottoscritti con le Regioni, che concorrevano con 954 milioni di euro a valere sulla quota regionale del fondo per le aree sottoutilizzate, per la realizzazione degli interventi prioritari di prevenzione, sono stati prima ridotti di oltre 200 milioni di euro per far fronte ai danni provocati da alcune calamità naturali e poi, di fatto, azzerati;

anche le risorse complessivamente assegnate alla Protezione civile sono assolutamente insufficienti e il relativo fondo ha subito in questi ultimi anni una consistente riduzione;

parallelamente lo stesso fondo regionale di protezione civile, che ha permesso, dal momento della sua attivazione avvenuta con l'articolo 138, comma 16, della legge n. 388 del 2000, di realizzare un efficace sistema nazionale di protezione civile articolato sul territorio, non è stato più rifinanziato. L'ultima annualità finanziata del suddetto fondo è stata il 2008 (erogata nel corso del 2010);

l'impiego delle risorse del fondo regionale, inoltre, ha permesso di fronteggiare con efficacia i numerosi eventi calamitosi di rilievo regionale verificatisi in questi ultimi anni, permettendo alle strutture nazionali della protezione civile italiana di concentrarsi sulle emergenze di grandi proporzioni;

rilevato che:

è necessario mettere mano con decisione all'infrastrutturazione istituzionale nel campo delle politiche per la difesa del suolo. La maggiore criticità oggi riscontrabile è, infatti, dovuta al mancato completamento del riassetto del sistema di *governance* e ad una frammentazione e sovrapposizione di competenze tra diversi soggetti e strumenti operativi, che appesantiscono, rendendo meno efficiente e a volte paralizzando, il sistema di pianificazione, programmazione, gestione e monitoraggio degli interventi;

a livello nazionale si sconta, ad oggi, la mancanza di una regia unitaria delle azioni di difesa del suolo e di gestione della risorsa idrica, che rischia di essere aggravata dalla revisione dei livelli istituzionali in corso, con una diversa attribuzione di funzioni in materia di pianificazione territoriale e di tutela delle risorse ambientali non ancora chiarita;

l'istituzione delle 8 autorità di bacino distrettuali, non ancora operative, alle quali viene attribuita la potestà pianificatoria, trova limiti nella stessa delimitazione territoriale dei distretti approvata nella loro architettura istituzionale: un eccessivo peso ministeriale, un conflitto latente

con il sistema delle Regioni, una scarsa operatività economica di tali organismi, a causa delle crescenti difficoltà finanziarie del settore pubblico;

a livello europeo, oltre alla direttiva quadro sulle acque, solo parzialmente attuata con il decreto legislativo n. 152 del 2006, sono stati approvati altri importanti atti legislativi in materia di gestione delle acque e di difesa del suolo, solo parzialmente assunti e recepiti dal nostro Paese, tra cui la direttiva sulle alluvioni 2007/60/CE, recepita con il decreto legislativo n. 49 del 2010, che, però, mal si integra con il codice ambientale;

tratto fondante del progetto comunitario, a cui dovrebbe ispirarsi l'azione del nostro Paese in materia di difesa del suolo, è il perseguimento di un'azione programmatica non limitata al semplice bilanciamento delle esigenze di sicurezza, di quelle ecologiche ed economiche, ma finalizzata all'obiettivo di un cambiamento del modello di sviluppo, attraverso scelte di destinazione ed uso del territorio;

punti caratterizzanti di tale programma sono tra gli altri la valorizzazione anche naturalistica dei corsi d'acqua, lo sfruttamento dei processi di riqualificazione dell'agricoltura come cura e presidio del territorio, soprattutto in alcune zone come quelle montane;

la maggior parte degli interventi finalizzati alla difesa del suolo realizzati in Italia sono interventi strutturali di difesa passiva, nonostante sia ormai dimostrato che il binomio «dissesto-intervento di difesa del dissesto» può dar luogo a soluzioni localmente soddisfacenti, ma, se applicato diffusamente, può provocare effetti negativi, non solo perché spesso il rapporto costo/efficacia è sfavorevole, ma anche perché la realizzazione di un intervento a monte può aggravare i pericoli a valle;

occorre puntare sulle attività di carattere preventivo, che pongano l'enfasi sul valore delle regole di uso del suolo, sul monitoraggio delle situazioni di rischio e sul grado di conoscenza e consapevolezza delle popolazioni del livello di esposizione al rischio di un territorio, puntando sulla necessità di attivare programmi di adeguata manutenzione degli alvei fluviali, con particolare riferimento all'assetto vegetazionale, che tenga conto anche di un corretto equilibrio ecologico degli stessi;

la strategia classica di difesa dalle inondazioni, che si è basata fino ad ora sulla quasi esclusiva costruzione di opere (argini, difese spondali, briglie, casse di espansione, eccetera), va integrata con un approccio più in sintonia con i processi naturali, coniugando obiettivi di riqualificazione dell'ecosistema fluviale alla diminuzione del rischio idraulico ed idrogeologico;

considerato inoltre che:

da almeno 20 anni in diversi Paesi europei si sono iniziati a riconoscere i limiti di un approccio alla gestione puramente "infrastrutturale" del rischio idraulico e idromorfologico, e hanno preso piede le prime esperienze fondate sull'esigenza di assecondare le dinamiche morfologiche dei corsi d'acqua, ove ciò sia compatibile con il territorio circostante;

sono già numerosi gli esempi di successo di politiche di gestione del territorio e dei corsi d'acqua incentrate sulla sinergia tra i due obiettivi

di diminuire il rischio e migliorare l'ecosistema fluviale. Le principali azioni di questa nuova strategia europea comprendono: riqualificazione dei corridoi fluviali, il recupero e riconnessione delle aree allagabili e la riattivazione della mobilità dei fiumi, la delocalizzazione di edifici e infrastrutture a rischio, l'arresto del consumo di suolo e la dotazione delle aree urbanizzate contro le piogge intense;

è quanto mai necessario richiamare ad un nuovo e più incisivo impegno il Parlamento e il Governo, anche alla luce dei risultati registrati in questi anni e della necessità di individuare soluzioni tempestive ed avanzate per fronteggiare il ripetersi di episodi calamitosi ed emergenziali;

un piano di riduzione e gestione del rischio idrogeologico del territorio e dei corsi d'acqua rappresenta uno straordinario strumento di rilancio economico e di creazione di occupazione, a partire dalla riattivazione degli investimenti immediatamente cantierabili da parte degli enti locali e quindi da una revisione delle regole del patto di stabilità interno che oggi impediscono la realizzazione di interventi fondamentali sul fronte della prevenzione;

specificatamente per i corsi d'acqua, la predisposizione di una strategia nazionale per la riqualificazione dei fiumi e del territorio finalizzata alla gestione delle alluvioni e del dissesto idrogeologico; si tratta di un elemento qualificante della "green economy", se fondato sui principi della riqualificazione fluviale e sui concetti di non occupazione o ripristino delle aree destinate all'espansione naturale dei corsi d'acqua, di minimizzazione del rischio e di misure di adattamento al rischio residuo, e non sulla costruzione di opere in modo diffuso,

impegna il Governo:

ad assumere iniziative di competenza affinché siano previste nella legge di Stabilità per il 2014, risorse aggiuntive da destinare ad interventi di prevenzione dal rischio idrogeologico e manutenzione ordinaria del territorio, sulla base dei Piani di distretto e delle decisioni della Conferenza Stato-Regioni-Enti locali, individuando il meccanismo finanziario in grado di garantirne la continuità ogni anno;

ad assumere iniziative affinché l'utilizzo delle risorse per interventi di prevenzione manutenzione del territorio venga escluso dal saldo finanziario rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno;

ad istituire, in tempi rapidi, di concerto con gli enti territoriali preposti, un Fondo nazionale per la difesa del suolo e la riduzione del rischio idrogeologico, in grado di garantire risorse certe per gli interventi di risarcimento dei danni ai privati e agli enti e di consentire la delocalizzazione degli edifici situati in aree a rischio;

ad adottare iniziative normative, per quanto di propria competenza, volte ad apportare le modifiche al quadro normativo vigente nella logica unitaria della difesa idrogeologica, e della gestione del trasporto solido, della gestione integrata dell'acqua e del governo delle risorse idriche, al fine di rendere finalmente operative le autorità di bacino distrettuali, assu-

mendo le iniziative di propria competenza rivolte al superamento dell'attuale situazione di frammentazione delle politiche di tutela del suolo e del territorio nazionale, semplificando il sistema di *governance*;

prevedere interventi di carattere normativo e amministrativo finalizzati ad una maggiore integrazione della pianificazione urbanistica con le opere per la difesa del suolo, riconoscendo il territorio come bene comune e risorsa limitata, perseguendo l'obiettivo di limitare fortemente il consumo di suolo;

a dare esecuzione immediata al piano straordinario per la difesa del suolo che aveva messo in campo sino a 2,5 miliardi di euro fra fondi statali e cofinanziamenti regionali e a studiare ipotesi di unione a queste risorse, dei Fondi europei;

a predisporre una strategia nazionale per la valorizzazione naturalistica dei fiumi finalizzata alla gestione delle alluvioni e del dissesto idrogeologico anche, quando necessario, con opere innovative prevedendo specifiche norme per l'applicazione, laddove possibile, dei criteri di ingegneria naturalistica agli interventi di prevenzione del dissesto;

a coinvolgere maggiormente enti locali, province, regioni per l'individuazione, la programmazione e l'attuazione degli interventi;

a valorizzare le competenze dei Consorzi di bonifica, per le competenze acquisite negli anni, attribuendo loro nuove funzioni in materia di prevenzione del rischio di dissesto idrogeologico;

a contrastare iniziative legislative volte a facilitare sanatorie o deroghe urbanistiche, ove le stesse possano aumentare il rischio idrogeologico dei territori interessati;

a promuovere, per quanto di competenza, le opportune modifiche normative che garantiscano la possibilità del sistema della protezione civile di operare in modo tempestivo ed efficace nel campo del contrasto ai danni provocati dal dissesto idrogeologico, anche mediante la revisione delle criticità eventualmente riscontrate in sede di applicazione della nuova normativa prevista dal citato decreto-legge n. 59 del 2012;

a valutare l'opportunità di promuovere forme di assicurazione da rischi naturali per cittadini ed imprese, che vedano comunque il coinvolgimento obbligatorio dello Stato anche solo nel ruolo di riassicuratore di ultima istanza;

a promuovere d'intesa con i gestori dei grandi invasi, semplificazioni amministrative che consentano

il ripristino dei volumi indispensabili per la tutela dei territori a valle;

ad avviare un progetto sperimentale per contribuire all'opera di capillare manutenzione di aree verdi, boschive e fluviali, che coinvolga giovani, lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali e associazioni e cooperative sociali operanti nelle carceri e nei CARA, sotto il coordinamento del corpo forestale dello Stato e degli enti locali.

---

(\*) Accolto dal Governo.

---