

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1325

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CAPARINI, DUSSIN, STUCCHI, GIBELLI, BRICOLO,
ALLASIA, FILIPPI, GOISIS, MONTANI, PINI**

Disposizioni per fronteggiare le calamità naturali

Presentata il 10 luglio 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — Ogniquale volta nel nostro Paese si verifica un evento calamitoso riconducibile, almeno nelle determinanti principali, a cause naturali, si « riscopre » la congenita fragilità del territorio nazionale e l'elevata esposizione al rischio di calamità naturali (terremoti tettonici, dissesti idrogeologici, eruzioni vulcaniche eccetera).

È fondamentale passare dalla stagione dell'emergenza alla cultura della consapevolezza del livello di esposizione al rischio e della imprescindibile necessità di sviluppare una adeguata politica di previsione e di prevenzione finalizzata alla riduzione della vulnerabilità del territorio. Come evidenziato dal « Rapporto sulla situazione sociale del Paese » a cura del Censis, è necessario considerare che se il rischio di particolari eventi calamitosi appare in

qualche modo ineluttabile, lo stesso non può dirsi dell'entità dei danni subiti.

L'ineluttabilità degli eventi è sicuramente alta per terremoti ed eruzioni vulcaniche rispetto ai quali non esiste alcuna possibilità di intervento. Di altra natura è il caso dei fenomeni idrogeologici, e in particolare delle alluvioni e inondazioni: sono certamente eventi innescati da eventi meteorologici generalmente incontrollabili, anche se in alcuni casi prevedibili, che trovano nell'inadeguata gestione e nella scarsa manutenzione del territorio amplificatori degli effetti negativi. Il parere dei tecnici dell'Autorità di bacino del Po in merito alle cause dirette e indirette dell'alluvione che si è abbattuta sul Piemonte nel novembre del '94 lo conferma.

Siamo in grado di stimare con un buon margine la probabilità con cui gli eventi

calamitosi si possano verificare e il loro contesto territoriale. Sono mappate le zone a rischio sismico e vulcanico e i periodi dell'anno in cui alcuni territori sono esposti a rischi metereologici. La definizione della probabilità di un evento non è certo sufficiente a prevedere i tempi e i modi nei quali l'evento si manifesterà, ma consente di programmare un'efficace opera di prevenzione. Mentre per quanto concerne terremoti ed eruzioni la prevenzione è indispensabile per limitare i danni, ma non può nulla contro gli eventi stessi, nel caso delle alluvioni è possibile limitare o addirittura impedire lo svilupparsi di fenomeni di rischio.

L'obiettivo che il legislatore si deve porre consiste nella pianificazione degli interventi in tre settori chiave: la sistemazione idrogeologica e idraulica del territorio, la regolamentazione d'uso delle aree inondabili, la predisposizione di strumenti e procedure atti a diramare per tempo gli allarmi, ad organizzare i soccorsi e a predisporre eventuali evacuazioni di popolazione che risultino realmente perseguibili e di minor impatto possibile sulle comunità locali sottoposte a calamità.

È estremamente complicato addentrarsi nella giungla dei provvedimenti normativi relativi agli interventi dello Stato a seguito di calamità naturali. Questo vale in particolare per la determinazione del costo degli interventi e per la loro ripartizione nel tempo. Ordinanze e decreti emessi in regime di emergenza vengono convertiti in leggi di spesa, sono stati istituiti fondi speciali con competenze ripartite su più anni e con stanziamenti a differenti enti. In due occasioni si è tentato di ricostruire in serie storica il costo degli stanziamenti per calamità naturali: nel 1989, quando una commissione istituita presso il Ministero del tesoro ha quantificato l'impegno finanziario dello Stato dal 1968 al 1989, e nel 1991, quando il Servizio geologico nazionale, estendendo i dati contenuti nel rapporto del Ministero, ha ricostruito gli stanziamenti dal secondo dopoguerra fino al 1990.

Oggi, alla luce di questi studi e a seguito dell'esame della spesa per gli

eventi più recenti si è in grado di stimare in circa 198.000 miliardi gli stanziamenti complessivi relativi agli ultimi 47 anni: ciò equivale ad una spesa di più di 4.000 miliardi l'anno (in lire al 1994). Nel dopoguerra il 51,8 per cento degli stanziamenti è andato all'Italia meridionale e il terremoto della Campania e della Basilicata del 1980 ha impegnato la metà degli stanziamenti complessivi. I terremoti di origine tettonica hanno contribuito alla spesa per calamità per il 74 per cento del totale.

Un altro dato da evidenziare è che l'intervento statale conseguente al verificarsi di calamità naturali si sviluppa, soprattutto in relazione agli eventi più gravi, su un arco temporale di più anni o decenni. Le ragioni sono imputare nella tipologia di intervento, in genere suddivisa in tre fasi:

la fase degli interventi di emergenza e di pronto soccorso necessari per far fronte all'evento calamitoso, da attuare nel breve termine e con particolare riferimento ai disagi delle popolazioni interessate;

la fase della ricostruzione delle opere infrastrutturali e del patrimonio edilizio danneggiato o distrutto, nonché della ripresa delle attività economiche interrotte;

la fase cosiddetta « di sviluppo », nel corso della quale l'evento calamitoso rappresenta l'occasione per intervenire sulla situazione preesistente dotando il territorio di infrastrutture a nuova funzionalità e rinvigorendo la struttura abitativa ed economica locale.

Proprio quest'ultima fase ha determinato, soprattutto in relazione agli eventi più disastrosi, le maggiori anomalie contraddistinte da sperpero del denaro pubblico e fallimento degli obiettivi. Se si può ritenere comprensibile che durante l'emergenza (assistenza alla popolazione e ripristino della funzionalità del territorio) la stima del fabbisogno sia approssimativa (e come tale immediatamente reiterabile) e difficilmente valutabile negli esiti, ciò non

appare altrettanto accettabile per gli interventi di terza fase, che richiederebbero la massima oculatezza in riferimento all'effettivo fabbisogno. Finanziamenti che si susseguono per decine d'anni sulla base di vecchie e nuove leggi di spesa, quando l'emergenza rappresenta ormai un lontano ricordo, finiscono facilmente per assumere il carattere di trasferimenti di assistenza ordinaria. Ogni anno vengono iscritti nel bilancio di previsione dello Stato cospicui capitoli per finanziare lavori di emergenza e di ricostruzione.

È fuori dubbio che la soluzione migliore per limitare i danni consista in una sapiente ed efficace opera di prevenzione svolta attraverso una maggiore tutela del territorio e tramite una più adeguata politica finanziaria, soprattutto per mettere in condizione gli enti locali, veri guardiani istituzionali del territorio, di svolgere la loro funzione.

La politica dei finanziamenti incontrollati ed ingenti, distribuiti dallo Stato centrale in seguito ad eventi tragici, ha seminato solo disperazione, ulteriore deterioramento del territorio, aspettative senza risposta, malaffare e una coda di residui da pagare, che ancora oggi lo Stato italiano non è in grado di quantificare.

Le leggi speciali, quali la legge per la Valtellina, concepite sull'onda emotiva dei precedenti scandali, complicate, burocratizzate, di concezione centralista, si sono rivelate inattuabili e non adatte ad offrire risposte in tempi accettabili.

In un momento in cui tutte le forze politiche si dichiarano favorevoli al decentramento, in un settore tanto delicato e difficile, si ritiene sia giusto tentare la carta della responsabilità finanziaria e gestionale degli enti locali.

Lo Stato centrale, nelle varie fasi che sono seguite alle innumerevoli calamità naturali, ha spesso fallito o non ha soddisfatto le aspettative, in quanto sono sovente venute meno le condizioni indispensabili: la chiarezza nella individuazione dei compiti degli enti gestori e la certezza dei finanziamenti. Oggi, sulla scorta delle difficoltà gestionali sin qui incontrate dallo Stato centrale, è nostra

convincione che gli enti locali possano efficacemente essere delegati a svolgere tali compiti.

È giunto il momento in cui lo Stato centrale cominci a fidarsi degli enti locali intraprendendo una politica di responsabilizzazione degli stessi.

Solo limitando il deleterio e sfiduciante rapporto cittadino-Stato centrale, filtrato e intermediato peraltro da enti locali impotenti che, spesso, fungono esclusivamente da passacarte, ognuno sarà messo di fronte alle proprie responsabilità con evidenti risvolti positivi per le legittime aspettative delle popolazioni colpite. Lo Stato deve garantire il proprio aiuto nei momenti di emergenza, e poi interpretare un ruolo di sussidiarietà rispetto agli enti locali che gestiscono la fase di vera e propria ricostruzione.

La legge proposta si muove in tale direzione, rivoluzionando il modo di operare sin qui seguito. Si tratta di un passaggio importante nel corso del quale viene messo in discussione un modello di intervento basato su costose azioni infrastrutturali gestite dal centro.

Lo Stato centrale, sentiti gli organi periferici competenti, individua le zone colpite dagli eventi calamitosi e dichiara lo stato di calamità naturale. Le province e i comuni individuati dallo Stato diventano, a questo punto, unici responsabili della fase di emergenza e ricostruzione, ferma restando la gestione della fase acuta in cui tutti gli organi istituzionali sono chiamati a concorrere.

Lo Stato deve mettere gli enti locali nella condizione di poter efficacemente operare, delegandoli alla gestione della fase *post-emergenza*, garantendo loro idonee risorse finanziarie e autorizzandoli in via del tutto eccezionale a trattenere, presso appositi conti vincolati alle finalità della legge, una parte delle imposte dirette pagate dai cittadini colpiti dagli eventi calamitosi.

In tale modo diventano del tutto evidenti gli immediati segnali positivi in termini di fiducia e sicurezza finanziaria che verrebbero trasmessi a cittadini colpiti

pesantemente nei loro averi più cari e nei loro affetti più intimi.

Gli enti locali gestiscono l'intervento sostanzialmente in tre fasi:

lavori di somma urgenza;

lavori di riparazione ad infrastrutture urgenti e risarcimento dei danni minori ai privati;

fase di ricostruzione e messa in sicurezza del territorio tramite un apposito piano.

I lavori di somma urgenza sono totalmente finanziati con le variazioni di bilancio che gli enti locali attueranno trattando una quota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e dell'imposta sul reddito delle società (IRES) pari al 40 per cento, pagata nei territori di rispettiva competenza.

I lavori urgenti di riparazione alle infrastrutture sono coperti dalle suddette variazioni di bilancio sino alla quota massima del 90 per cento; la rimanente quota è finanziata con fondi propri degli enti locali. La provincia esercita, inoltre, con i fondi ad essa assegnati (40 per cento dell'IRPEF e dell'IRES pagata nei comuni interessati dalla calamità naturale), un ruolo sussidiario e di solidarietà verso i comuni, utilizzando parte delle risorse a favore dei territori più colpiti e con minori capacità economiche.

Così, per quanto riguarda questa fase, sono introdotti due principi qualificanti caratteristici dello spirito che anima la presente proposta di legge: la compartecipazione finanziaria degli enti locali con fondi propri di bilancio e il ruolo di coordinatore e di solidarietà svolto dalla provincia.

Per quanto concerne la fase di ricostruzione e messa in sicurezza del territorio, la presente proposta di legge prevede che la stessa sia attuata attraverso l'approvazione di uno o più piani provinciali in cui sono indicati i tempi, i modi, i costi e gli obiettivi finali del piano stesso.

Fondamentale risulta un organico intervento di messa in sicurezza del territorio e l'attuazione di una manutenzione programmata dello stesso, soprattutto per quanto concerne la pulizia degli alvei dei fiumi e dei torrenti. Il piano si pone anche l'obiettivo di un rilancio socio-economico delle aree colpite attraverso aiuti alle imprese, dotazione di servizi e valorizzazione delle risorse naturali.

Sempre nello spirito di una loro responsabilizzazione anche finanziaria, gli enti locali concorrono con fondi propri di bilancio, in una misura minima pari al 20 per cento alle esigenze del piano; la rimanente quota è finanziata con l'iscrizione a bilancio di una quota pari all'80 per cento dell'IRPEF e dell'IRES pagata nei comuni interessati dal piano ed individuati dal Ministero dell'interno.

Mentre le prime due fasi dell'emergenza sono attuate dagli enti locali senza alcun controllo preventivo di carattere formale, salvo comunicazione allo Stato dei danni sommariamente stimati, la terza fase, quella relativa al piano, pur essendo nel merito di esclusiva competenza degli enti attuatori, è sottoposta ad un controllo formale effettuato da un'apposita commissione istituita presso la regione.

Per quanto riguarda le opere di regimazione e messa in sicurezza degli alvei dei torrenti e dei fiumi, la presente proposta di legge prevede che le stesse siano identificate dagli organi competenti, inserite nel piano di risanamento idrogeologico, progettate ed appaltate dalla provincia. Si attua in questo modo un avvicinamento delle procedure esecutive (progetti ed appalti) alla realtà del territorio consentendo di conseguenza maggiore possibilità di controllo da parte dei cittadini sulle modalità con cui vengono spese le risorse, pur permettendo agli organi competenti per legge il controllo sugli atti esecutivi. Una quota pari al 10 per cento dei fondi è vincolata per opere di manutenzione programmata e pulizia degli alvei dei fiumi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Individuazione degli enti locali danneggiati).

1. Al verificarsi di eccezionali eventi naturali che causano gravi danni alle infrastrutture, al sistema produttivo o alle proprietà private in una o più zone dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, sentiti i responsabili locali della protezione civile e i presidenti delle province coinvolte, individua i comuni e le province danneggiati e dichiara per gli stessi lo stato di calamità naturale, ai sensi dell'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, entro quindici giorni dalla data dell'evento.

2. Entro due mesi dalla data dell'evento calamitoso, il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, sentite le province, individua i comuni, in aggiunta a quelli di cui al comma 1 del presente articolo, per i quali le province stesse sono autorizzate a predisporre il piano di risanamento idrogeologico e di rilancio socio-economico di cui all'articolo 9.

ART. 2.

(Individuazione dei danni).

1. Gli enti locali individuati ai sensi dell'articolo 1, comma 1, comunicano, entro un mese dalla data di emanazione del relativo decreto, al Ministero dell'interno, al Ministero dell'economia e delle finanze ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri l'ammontare dei danni alle infrastrutture per i quali occorre intervenire con procedure di urgenza.

ART. 3.

(Conti di tesoreria).

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze, istituisce, con proprio decreto, entro un mese dall'avvenuta individuazione dei comuni e delle province ai sensi dell'articolo 1, specifici conti di tesoreria intestati agli enti locali interessati e li comunica a tutti gli istituti di credito delegati alla riscossione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e dell'imposta sul reddito delle società (IRES), rendendoli inoltre pubblici secondo le procedure di legge.

ART. 4.

(Variazioni di bilancio).

1. Entro un mese dall'avvenuta comunicazione di cui all'articolo 2, comma 1, i comuni sono autorizzati ad apportare ai propri bilanci variazioni, iscrivendo, per l'anno in corso, in apposito capitolo, entrate pari al 40 per cento dell'IRPEF e dell'IRES pagate da persone fisiche, società ed enti residenti nel territorio comunale, secondo gli ultimi dati disponibili forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze e comunque in misura non superiore ai danni stimati ai sensi dell'articolo 2, comma 1.

2. Entro un mese dall'avvenuta comunicazione di cui all'articolo 2, comma 1, le province sono autorizzate ad apportare ai propri bilanci variazioni, iscrivendo, per l'anno in corso, in apposito capitolo, entrate pari al 40 per cento dell'IRPEF e dell'IRES pagate da persone fisiche, società ed enti residenti nei comuni della provincia individuati ai sensi dell'articolo 1, comma 1, secondo gli ultimi dati disponibili forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze e comunque in misura non superiore all'ammontare totale dei danni segnalati, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, dalla provincia stessa e dai comuni, detratte le somme iscritte in bilancio ai sensi del comma 1.

ART. 5.

(Interventi di somma urgenza).

1. Gli enti locali individuati ai sensi dell'articolo 1, comma 1, possono ordinare od eseguire in proprio tutte le opere, i lavori di somma urgenza e le operazioni ritenute necessarie, urgenti e improcrastinabili per poter adeguatamente fronteggiare l'emergenza.

2. Gli oneri derivanti dagli impegni assunti sono soddisfatti anche tramite operazioni di anticipo di cassa e sono iscritti, unitamente agli eventuali oneri contabili aggiuntivi, nelle variazioni di bilancio di cui all'articolo 4.

ART. 6.

(Interventi urgenti di competenza dei comuni).

1. I comuni utilizzano i fondi di cui all'articolo 4, comma 1, per lavori di riparazione, rifacimento o ricostruzione totale di infrastrutture pubbliche danneggiate o distrutte dagli eventi calamitosi di cui all'articolo 1 per le quali non è possibile attendere l'approvazione del piano di cui all'articolo 9, pena la permanenza di situazioni di insalubrità e di pericolo per la pubblica sicurezza. È riservata la priorità alle urbanizzazioni primarie, in particolare agli acquedotti, alle fognature, alle strade e agli impianti di depurazione.

2. I comuni possono inoltre risarcire i danni alle proprietà private, comprese le attività produttive sino ad un massimo di 26.000 euro ciascuno, applicando una franchigia di 2.600 euro.

ART. 7.

(Interventi urgenti di competenza delle province).

1. Le province utilizzano i fondi di cui all'articolo 4, comma 2, in via primaria per la riparazione dei danni alle infra-

strutture di proprietà o gestite direttamente e in via secondaria a favore dei comuni per gli interventi di somma urgenza di cui all'articolo 5 e per gli interventi urgenti di cui all'articolo 6, tenendo conto dell'ammontare dei danni subiti in proporzione al numero degli abitanti, della capacità contributiva degli stessi e privilegiando in ogni caso i comuni minori e montani.

2. La ripartizione dei fondi disponibili avviene con delibera del consiglio provinciale, sentiti i sindaci dei comuni interessati e con l'assenso di almeno i due terzi degli stessi. Qualora non si raggiunga la maggioranza dei due terzi dopo due comunicazioni di proposte, modificate secondo gli intendimenti dei sindaci, il consiglio provinciale delibera comunque.

ART. 8.

(Compartecipazione finanziaria degli enti locali).

1. I comuni e le province, ai fini della riparazione dei danni alle infrastrutture di proprietà o gestite direttamente, concorrono agli investimenti con fondi propri di bilancio nella misura minima del 10 per cento.

2. I fondi spesi dagli enti locali, ai sensi dell'articolo 5, e dalle province, ai sensi dell'articolo 7, a favore dei comuni per interventi di somma urgenza sono utilizzabili sino alla copertura totale dei danni subiti, così come i fondi destinati, ai sensi dell'articolo 6 e dell'articolo 7, al risarcimento dei danni ai privati.

ART. 9.

(Piano di risanamento idrogeologico e di rilancio socio-economico).

1. Al fine di ristabilire condizioni di normalità e di rilancio economico, nonché di rimuovere o limitare le cause che hanno determinato l'evento calamitoso, il consiglio provinciale, entro sei mesi dalla dichiarazione dello stato di calamità natu-

rale di cui all'articolo 1, sentiti i sindaci dei comuni interessati, individuati ai sensi dello stesso articolo 1, predispone un piano di risanamento idrogeologico e di rilancio socio-economico delle zone interessate, nel quale sono definiti e programmati tutti gli interventi necessari sia per il settore pubblico sia per il risarcimento dei danni ai privati per importi superiori a 26.000 euro.

2. Nel piano sono definiti i tempi, i modi e i costi di tutti gli interventi e sono fissati gli obiettivi strategici da raggiungere sia per la messa in sicurezza del territorio che per il rilancio socio-economico dello stesso.

3. Nel caso in cui la dichiarazione dello stato di calamità naturale interessi più province confinanti, i piani di cui al comma 1 devono essere coordinati fra loro e possono anche essere approvati interventi comuni, finanziati anche in quota diversa dalle province interessate.

4. Le opere di regimazione e di manutenzione degli alvei dei fiumi, dei torrenti o di altri corsi d'acqua, e in genere tutti gli interventi insistenti su proprietà del demanio sono individuati dagli organi statali competenti per legge, sentito il parere dei comuni interessati, e sono comunicati, entro tre mesi dalla dichiarazione dello stato di calamità naturale di cui all'articolo 1, alle province per il loro inserimento nel piano. Le opere sono progettate ed appaltate dalle province, previo parere vincolante degli organi competenti.

5. Una quota pari al 10 per cento dei fondi destinati dal piano ad interventi di regimazione e manutenzione degli alvei dei fiumi, ai sensi del comma 4, è vincolata per lavori di manutenzione programmata ed è iscritta a bilancio in più esercizi secondo specifica delibera del consiglio provinciale, acquisito il parere vincolante degli organi preposti. In deroga a tutte le disposizioni vigenti, il materiale di risulta dei fiumi e torrenti è a disposizione gratuita delle amministrazioni pubbliche per interventi pubblici.

6. Le opere di competenza comunale interessanti le infrastrutture pubbliche di

proprietà comunale, inserite nel piano, sono progettate ed appaltate dai comuni.

ART. 10.

(Competenze della regione).

1. La regione nomina, entro tre mesi dall'evento calamitoso, una commissione composta dal presidente della regione o da un suo delegato, dai presidenti delle province interessate o da un loro delegato, dai sindaci dei capoluoghi di provincia, dai presidenti delle comunità montane, da un rappresentante del genio civile, da un rappresentante della protezione civile regionale.

2. La commissione esamina ed esprime parere vincolante sul piano di cui all'articolo 9, entro un mese dalla data di ricevimento del piano stesso dalla provincia, limitandosi in ogni caso ad esercitare un controllo esclusivamente formale e non di merito. In particolare, è compito della commissione verificare che gli obiettivi proposti dal piano siano attinenti alle finalità dello stesso.

ART. 11.

(Finanziamento del piano).

1. La provincia, entro due mesi dal ricevimento del parere da parte della commissione di cui all'articolo 10, approva il piano e apporta al proprio bilancio una apposita variazione ripartendo anche in più esercizi gli oneri derivanti dall'attuazione del piano stesso, fermo restando che per ogni esercizio non può essere iscritta in bilancio una somma superiore all'80 per cento delle imposte IRPEF e IRES pagate nei comuni individuati ai sensi dell'articolo 1.

2. Le province ed i comuni concorrono, per le opere di propria competenza, alle coperture degli investimenti di cui al piano nella misura minima del 20 per cento, secondo le quote e le modalità stabilite dal consiglio provinciale e ratificate dai consigli comunali interessati. I risarcimenti ai

privati di cui all'articolo 9, comma 1, e le opere di cui all'articolo 9, comma 4, sono totalmente finanziati dal piano stesso.

3. Il consiglio provinciale approva annualmente una dettagliata relazione sullo stato di attuazione del piano. Copia della relazione è inoltrata alla commissione di cui all'articolo 10 e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze.

ART. 12.

(Norme procedurali).

1. Nel caso in cui l'evento calamitoso si verifichi nei primi sei mesi dell'anno, i pagamenti dell'IRPEF e dell'IRES avvengono per l'anno in corso secondo le procedure ordinarie e, solo a partire dall'anno successivo, secondo quanto previsto dall'articolo 3. Gli enti locali individuati ai sensi dell'articolo 1 possono comunque procedere secondo quanto previsto dagli articoli 4, 5, 6 e 7 e possono ricorrere ad anticipi di cassa coprendo gli oneri aggiuntivi secondo quanto previsto dall'articolo 5.

ART. 13.

(Norme finanziarie).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede annualmente con legge finanziaria, mediante riduzione delle somme relative agli accantonamenti e alle autorizzazioni di spesa a favore delle attività di protezione civile e dei pertinenti capitoli di bilancio.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 14.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 0,30



15PDL0010170