

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1213

PROPOSTA DI LEGGE d’iniziativa del deputato GIUDITTA

Istituzione dell’Autorità per la difesa del suolo

Presentata il 27 giugno 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — I tragici eventi idrogeologici che continuano a verificarsi in Italia, di cui uno tra i più recenti ha colpito l’isola d’Ischia, ripropongono drammaticamente la centralità dell’emergenza idrogeologica in Italia, connotata da una congenita fragilità geomorfologica coniugata a una inadeguata cura del territorio.

Al fine di accrescere e rendere più efficace l’attività di monitoraggio e controllo del rischio, non solo in termini di interventi di protezione civile, ma di prevenzione e messa in sicurezza del territorio, occorre conferire assoluta centralità al rilancio della politica di difesa del suolo.

Tutto questo sollecita l’urgenza di adottare una forma di coordinamento rispetto all’attuale frammentazione delle competenze. Per tali ragioni, la presente proposta di legge prevede l’istituzione della Autorità per la difesa del suolo, quale garante

e momento di sintesi delle regole attinenti a tale problematica, per garantire un adeguato controllo, monitoraggio e coordinamento della complessa situazione del territorio, superando anche l’attuale frammentazione di competenze.

Come noto, il provvedimento legislativo che in Italia ha affrontato per primo, in maniera specifica, il problema della difesa del suolo è il regio decreto n. 3267 del 1923, che istituì il vincolo idrogeologico. Gli interventi a difesa del suolo erano realizzati senza un’organica programmazione e soprattutto solo a seguito di dissesti e di alluvioni; rarissimi sono i casi di interventi realizzati per prevenire eventi calamitosi naturali. Una sequenza drammatica di catastrofi idrogeologiche accadute negli anni ’60 del secolo scorso (basti ricordare il disastro del Vajont del 1963 e l’alluvione di Firenze del 1966) indusse il Governo a istituire una Commissione in-

terministeriale, nota come Commissione De Marchi (dal nome del suo presidente), allo scopo di individuare possibili azioni sinergiche di programmazione e operative per risolvere i problemi tecnici, economici, legislativi e amministrativi connessi con la sistemazione idraulica e la difesa del suolo. Il rapporto finale della Commissione fu completato agli inizi degli anni '70 e mostrava, chiara e urgente, la necessità di affrontare congiuntamente tutte le questioni relative alla difesa del suolo e all'uso ottimale delle risorse idriche, non solo con interventi singoli, ma soprattutto attraverso forme di pianificazione capaci di integrare esigenze di tutela e di sviluppo. Si ponevano così le basi per la creazione di una struttura amministrativa pubblica a scala disciplinare e territoriale vasta, capace di convogliare tutte le competenze relative alla gestione del territorio, nel rispetto della tutela del suolo e della risorsa idrica.

Le risultanze della Commissione De Marchi tardarono ad essere recepite nella legislazione nazionale, e solo con la legge n. 183 del 1989, recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, fu attuata la riorganizzazione delle competenze degli organi statali, regionali e locali, mediante l'istituzione delle autorità di bacino, aventi il compito di assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque e la tutela degli aspetti ambientali, nell'ambito dell'ecosistema denominato « bacino idrografico ». La legge n. 183 del 1989 fu approvata con l'intenzione di superare una suddivisione amministrativa che ostacolava, e talvolta impediva, la possibilità di affrontare in maniera unitaria e in una scala territoriale adeguata i problemi legati al ciclo dell'acqua e alla difesa del suolo. Tuttavia il processo di decentramento delle competenze tecnico-amministrative dallo Stato alle regioni, avviato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, fece sì che il dibattito parlamentare che portò alla approvazione della legge n. 183 si concludesse non senza il raggiungimento di alcuni compromessi, che da un lato vedevano lo Stato impegnato

nel conservare e recuperare alcune competenze perse con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e dall'altro, le regioni interessate a ottenere competenze ulteriori, come nella difesa del suolo, e comunque a non condizionare quelle conquistate. Per questi motivi la legge n. 183 del 1989 scontò il pregio di aver attribuito per la prima volta i compiti di pianificazione e programmazione ad autorità di bacino idrografici (il cui territorio di competenza non è delimitato su base amministrativa), con la discutibile decisione di suddividere le autorità stesse in nazionali, interregionali e regionali, di cui le prime a competenza statale e le seconde a competenza regionale. La legge n. 183 del 1989 prevedeva la redazione di un piano di bacino, il cui carattere giuridico-amministrativo appare sospeso tra piano territoriale e piano di settore, creando non poche ripercussioni sui tentativi di coordinamento tra le autorità di bacino, le regioni e le province. A tale difficoltà si aggiunge l'intricato sistema di competenze in materia ambientale, di difesa del suolo e di gestione delle risorse idriche, che successivi provvedimenti legislativi hanno assegnato allo Stato, alle autorità di bacino, alle regioni e agli enti locali. La vigente normativa sulla protezione civile a livello nazionale e regionale assegna allo Stato e alle regioni competenze di programmazione e attuazione di interventi emergenziali (a volte anche di tipo strutturale) in materia di difesa del suolo e di gestione delle risorse idriche. La legge n. 36 del 1994 e il decreto legislativo n. 152 del 1999, riguardanti la gestione del patrimonio idrico, hanno frammentato le competenze in materia di acqua tra regioni e autorità di bacino, rendendo molto difficile anche la programmazione coordinata delle attività istituzionali da svolgere.

Criticità ambientali localizzate, verificatesi nel tempo, hanno, inoltre, indotto diversi Governi ad emanare provvedimenti che istituivano commissariamenti straordinari, le cui funzioni e attività hanno oramai assunto, in alcuni casi, rilevanza ordinaria, anche in funzione della loro lunga durata.

Dopo circa dieci anni, furono necessarie la calamità di Sarno (1998) e di Soverato (2000) per spingere il legislatore a emanare leggi che mettessero in condizioni le autorità di bacino di redigere quantomeno piani emergenziali e piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico; ma ancora molto resta da fare.

Al fine di mettere ordine nel complesso sistema di competenze in materia ambientale è stato da poco emanato il decreto legislativo n. 152 del 2006 recante norme in materia ambientale che, nella parte terza, specifica in maniera definitiva il concetto di difesa del suolo, inteso come « complesso delle azioni riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate ». Il decreto legislativo n. 152 del 2006 recupera le competenze dello Stato che la legge n. 183 del 1989 aveva ripartito tra le regioni, istituendo l'ufficio delle autorità di bacino distrettuali nazionali, senza, però, risolvere nei fatti l'attuale frammentazione e sovrapposizione di competenze.

Parallelamente ai provvedimenti legislativi, si sono moltiplicati anche i canali di finanziamento degli interventi e degli studi in materia di difesa del suolo (da quelli a carattere europeo a quelli a carattere regionale) e non di rado uno stesso intervento (proposto anche da enti diversi: comuni, comunità montane, consorzi di bonifica, autorità di bacino, eccetera) è stato inserito in più programmi di finanziamento, provocando un congestionamento delle liste degli interventi da finanziare e una deleteria sovrapposizione programmatica.

Altro aspetto da rilevare è che, fino ad ora, non è mai stata considerata un'attività di supporto al complesso sistema di pro-

grammazione multisettoriale, in cui la disciplina della difesa del suolo potesse essere coordinata con le esigenze e le politiche relative ad altri assi economici importanti come l'industria, le opere pubbliche, l'agricoltura, il turismo e l'ambiente in generale.

Lo scenario attuale in Italia vede quindi emergere taluni punti di debolezza cui solo l'istituzione di una Autorità costituita *ad hoc* può riuscire a ovviare. Innanzitutto, i servizi e le strutture dedicate all'uomo assumono velocemente complessità maggiori, le attività antropiche sono sempre più redditizie e organizzate e, di conseguenza, la vulnerabilità nei confronti degli eventi idrogeologici è in continuo aumento. In secondo luogo, non è ancora maturo quel processo di coordinamento tra pianificazione territoriale e pianificazione di settore in materia ambientale e di difesa del suolo. In terzo luogo, le strategie della pianificazione territoriale restano ancora antropocentriche, mentre le strategie della pianificazione di bacino sono limitatamente finalizzate alla tutela del suolo e poco allo sviluppo sociale ed economico del territorio. Infine, non esiste alcuna struttura che sia in grado di controllare se gli uffici a carattere nazionale, regionale e provinciale svolgano o meno le stesse funzioni o attività, ovvero se ci siano le condizioni (risorse economiche e umane) per garantire a tutti i livelli istituzionali le attività di tutela del suolo. Soprattutto, non esiste alcuna struttura di controllo che verifichi se gli enti locali adeguino rapidamente le previsioni dei loro strumenti urbanistici alle norme di attuazione dei piani di bacino e attuino in maniera tempestiva i dovuti provvedimenti per la messa in sicurezza delle persone e dei beni ricadenti in aree a rischio idrogeologico.

Per tutte queste ragioni appare necessario procedere all'istituzione dell'Autorità per la difesa del suolo, e si auspica pertanto la tempestiva approvazione della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al fine di garantire l'osservanza e il monitoraggio dello stato di attuazione della normativa nazionale e regionale vigente in materia di difesa del suolo, è istituita l'Autorità per la difesa del suolo, di seguito denominata « Autorità », con sede in Roma.

2. L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è organo collegiale costituito da cinque membri nominati con determinazione adottata, di intesa tra loro, dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. I membri dell'Autorità, al fine di garantire la pluralità delle esperienze e delle conoscenze, sono scelti tra personalità che operano in settori tecnici, economici e giuridici con riconosciuta professionalità. L'Autorità elegge il presidente tra i propri componenti e stabilisce le norme relative alla propria organizzazione e al proprio funzionamento.

3. I membri dell'Autorità durano in carica cinque anni e non possono essere confermati. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, non possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura o rivestire cariche pubbliche elettive o cariche nei partiti politici. I dipendenti pubblici sono collocati fuori ruolo o, se professori universitari, in aspettativa per l'intera durata del mandato. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è determinato il trattamento economico spettante ai membri dell'Autorità.

4. L'Autorità:

a) assicura l'osservanza della normativa vigente in materia di difesa del suolo

in ambito nazionale e regionale, con particolare riferimento alle norme di attuazione dei piani di bacino e dei piani stralcio di bacino;

b) verifica lo stato di attuazione della normativa vigente in materia di difesa del suolo in ambito nazionale e regionale, definendo opportuni indicatori di efficienza;

c) predispone la relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione della normativa in materia di difesa del suolo;

d) verifica l'osservanza dei principi e delle regole della concorrenza e della trasparenza nelle procedure di affidamento dei servizi di difesa del suolo;

e) verifica che gli enti locali adeguino i propri strumenti urbanistici alle norme di attuazione dei piani stralcio e dei piani di bacino;

f) verifica il rispetto dei regolamenti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio;

g) verifica che sia garantita un'efficiente interrelazione delle attività svolte dalle autorità di bacino, dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e dalle strutture tecniche di presidio territoriale a competenza nazionale e regionale e che siano evitati fenomeni di sovrapposizioni di competenze o fenomeni di inadempimento;

h) verifica lo stato di avanzamento e di aggiornamento dei piani di bacino, dei piani stralcio e dei programmi per la difesa del suolo, in base all'evoluzione delle condizioni di rischio nel territorio nazionale;

i) segnala al Parlamento, con apposita comunicazione, fenomeni di rilievo nazionale e regionale particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa sulla difesa del suolo, delle norme di attuazione dei piani di bacino e dei piani stralcio e dei regolamenti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio;

l) svolge verifiche sulle strategie programmatiche nazionali e regionali riguardanti i settori dell'industria, dei lavori pubblici, dei trasporti, dell'agricoltura e foreste, del turismo e dell'ambiente in generale e promuove indirizzi di coordinamento della programmazione economica nazionale e regionale tra tali settori e quello della difesa del suolo;

m) propone davanti al giudice amministrativo i ricorsi contro gli atti, i provvedimenti ed eventualmente i comportamenti posti in essere in violazione delle norme nazionali e regionali di difesa del suolo, esercitando l'azione in sede civile avverso detti comportamenti;

n) denuncia all'autorità giudiziaria le violazioni perseguibili in sede penale delle norme sulla difesa del suolo;

o) promuove iniziative di protezione assicurativa dal rischio idrogeologico e vigila sui relativi metodi applicativi.

5. Per l'espletamento dei propri compiti, l'Autorità si avvale degli studi e delle ricerche svolte dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio sull'evoluzione della pianificazione di bacino e sull'attuazione dei programmi nazionali e regionali per la difesa del suolo.

6. Nell'ambito della propria attività, l'Autorità può richiedere all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, nonché ad ogni altra pubblica amministrazione, ente, anche regionale, impresa o persona operanti nel settore della difesa del suolo che ne sia in possesso, documenti, informazioni e chiarimenti relativamente alle attività per la difesa del suolo in corso o da iniziare.

7. Anche su richiesta motivata di chiunque ne abbia interesse, l'Autorità può richiedere accertamenti, avvalendosi del servizio di analisi di cui al comma 11, lettera *b)* e della collaborazione di altri organi dello Stato, disponendo analisi economiche e statistiche nonché la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria. Tutte le notizie, le informazioni o i dati

riguardanti le imprese oggetto di istruttoria da parte dell'Autorità sono tutelati, sino alla conclusione dell'istruttoria medesima, dal segreto d'ufficio anche nei riguardi delle pubbliche amministrazioni. I funzionari dell'Autorità, nell'esercizio delle loro funzioni, sono pubblici ufficiali. Essi sono vincolati dal segreto d'ufficio.

8. Con provvedimento dell'Autorità, i soggetti ai quali è richiesto di fornire gli elementi di cui al comma 6, sono sottoposti alla sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma fino a euro 25.000, se rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti, ovvero alla sanzione amministrativa consistente nel pagamento di una somma fino a euro 50.000, se forniscono informazioni o esibiscono documenti non veritieri. I provvedimenti dell'Autorità devono prevedere il termine di pagamento della sanzione e avverso di essi è ammesso ricorso al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, da proporre entro trenta giorni dalla data di ricezione dei provvedimenti medesimi.

9. Qualora i soggetti ai quali è richiesto di fornire gli elementi di cui al comma 6 appartengano alle pubbliche amministrazioni, si applicano le sanzioni disciplinari previste dall'ordinamento per gli impiegati dello Stato.

10. Qualora accerti l'esistenza di irregolarità, l'Autorità trasmette gli atti e i propri rilievi agli organi di controllo e, se le irregolarità hanno rilevanza penale, agli organi giurisdizionali competenti.

11. Alle dipendenze dell'Autorità sono costituiti e operano:

- a) la segreteria tecnica;
- b) il servizio di analisi.

12. Il servizio di analisi svolge accertamenti e attività di verifica nelle materie di competenza dell'Autorità; informa, altresì, gli organi amministrativi competenti sulle eventuali responsabilità riscontrate a carico di amministratori, di pubblici dipendenti, di liberi professionisti e di imprese. Il Ministro dell'ambiente e della

tutela del territorio, di intesa con l'Autorità, può avvalersi del servizio ispettivo per l'attivazione dei compiti di controllo spettanti all'amministrazione.

13. Al servizio di analisi è preposto un dirigente generale di livello C ed esso è composto da non più di 125 unità appartenenti alla professionalità amministrativa e tecnica, di cui 25 con qualifica non inferiore a quella dirigenziale.

14. Al personale dell'Autorità si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

15. La segreteria tecnica è composta da non più di 50 unità, ivi comprese 4 unità di livello dirigenziale, ed è coordinata da un dirigente generale di livello C. La segreteria tecnica è articolata in una sezione centrale, con sede a Roma, e in sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome. I modi e i protocolli dell'articolazione regionale sono definiti dall'Autorità di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

16. La segreteria tecnica opera mediante procedure informatiche, sulla base di apposite convenzioni, anche attraverso collegamento con gli analoghi sistemi della Ragioneria generale dello Stato, dei Ministeri interessati, dell'Istituto nazionale di statistica, delle regioni, dell'Unione province d'Italia e dell'Associazione nazionale comuni italiani.

17. L'Autorità è finanziata con uno stanziamento annuale in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, pari, per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, a 2,5 milioni di euro. A decorrere dall'anno 2009, si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

18. L'Autorità provvede autonomamente, nei limiti delle risorse di cui al comma 17, alla gestione delle spese per il proprio funzionamento.

19. All'onere derivante dall'attuazione del comma 17, pari a 2,5 milioni di euro

per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

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

21. In sede di prima attuazione della presente legge, le norme relative all'organizzazione e al funzionamento dell'Autorità sono deliberate dall'Autorità medesima entro quattro mesi dalla nomina dei suoi componenti.

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

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,30



15PDL0012240