

**ATTI PARLAMENTARI**

**XIII LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. XVI**

**N. 1**

## **RELAZIONE DELLA VIII COMMISSIONE**

**(Ambiente, territorio e lavori pubblici)**

---

*Presentata alla Presidenza il 3 luglio 1998*

---

**SULLE**

**POLITICHE PER LA DIFESA DEL SUOLO**

---

*Approvata dalla Commissione il 1° luglio 1998, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento*

---

**PAGINA BIANCA**

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

1. *Le dimensioni del problema.*

Come emerso anche dall'indagine conoscitiva in materia di difesa del suolo, di recente conclusasi presso la VIII Commissione, la particolarità geomorfologica del territorio del nostro Paese lo rende particolarmente delicato e vulnerabile rispetto ad eventi meteorologici o sismici di particolare intensità. L'uso irrazionale e dissennato delle risorse naturali, la cementificazione selvaggia e la realizzazione — spesso abusiva e in ogni caso al di fuori dei criteri minimi di buon senso — di edifici, abitazioni, siti artigianali ed industriali in aree inidonee, ha comportato un ulteriore aumento dei fattori di rischio, con la conseguente situazione di fragilità attuale. Le politiche attuate per la difesa del suolo si sono rivelate inefficaci, se non dannose, ed hanno prodotto briglie, dighe, scavi di dubbia utilità, e collocato migliaia di tonnellate di cemento in zone fragili, determinando consistenti alterazioni ambientali. Edifici costruiti nelle zone esondabili o in golena, ponti privi delle luci sufficienti ad assicurare il deflusso delle acque, fiumi e torrenti canalizzati e rettificati, con alvei di cemento, enormi superfici impermeabilizzate, sono alcuni dei risultati più evidenti delle errate azioni sul territorio. L'abbandono delle colline e degli antichi metodi colturali e l'introduzione delle nuove pratiche agronomiche meccanizzate, la cessazione degli interventi minuti e diffusi di manutenzione idraulica hanno aggravato l'instabilità dei versanti. Conseguentemente, si sono verificati molteplici, nuovi e diffusi eventi franosi.

La radiografia realizzata di recente dal CNR e dal Gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche (Progetto AVI - aree vulnerate italiane per alluvioni e frane) riferisce di 4.405 « avversità climatiche » dal 1918 al 1980 e nessuna regione italiana risulta al riparo da situazioni molto spesso luttuose oltre che gravi per l'ambiente e le attività umane.

Sono ben 1500 i comuni colpiti da alluvioni e più di 2000 hanno subito danni, spesso molto ingenti, a causa di frane e smottamenti (dati sugli eventi catastrofici in Piemonte, Campania, Umbria e Marche).

Sulla base di dati storici, sono circa 4600 i comuni (il 56 per cento del totale) interessati dal rischio idrogeologico ed il 45 per cento del territorio è classificato a rischio sismico. Alluvioni e frane hanno provocato nel dopoguerra 3.634 morti. Una stima attuale porta gli oneri a carico dello Stato per catastrofi naturali (piene e terremoti) nell'ultimo decennio a circa 8000 miliardi l'anno.

La tardiva approvazione della legge 18 maggio 1989, n. 183, recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, è avvenuta dopo oltre 20 anni dalla prima proposta organica di una normativa per la tutela del suolo, elaborata dalla Commissione De Marchi, istituita a seguito di uno degli eventi calamitosi più gravi di questo secolo, l'alluvione di Firenze del 1966.

Al 1° gennaio 1997 non risultavano funzionanti i bacini di: Veneto, Toscana, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna. Alcune regioni hanno approvato normative rimaste inapplicate. I poteri sostitutivi non possono essere esercitati.

## *2. Privilegiare l'intervento preventivo ed ordinario.*

Gli interventi si sono manifestati in netta prevalenza come interventi straordinari « a posteriori », attuati con specifiche leggi di spesa, che rispondevano alle esigenze di estrema urgenza per la riparazione dei danni. Le risorse per gli interventi sui bacini fluviali sono state mal utilizzate ed erogate in assenza ed al di fuori di una, peraltro quasi inesistente, pianificazione di bacino, spesso provocando ulteriori dissesti. Alla protezione civile non può essere rimproverato di invadere i campi non propri, stante l'assoluta inadempienza di chi ha precise competenze in materia di difesa del suolo ed in presenza di situazioni di rischio rispetto alle quali possono essere anche invocate la necessità e l'urgenza. Per la prima volta nel D.P.E.F. è inserito, nella parte relativa alle politiche infrastrutturali, un capitolo sulla prevenzione idrogeologica nelle sue connessioni con l'uso delle risorse idriche e le politiche urbane.

Per la prima volta il Governo, con la legge finanziaria 1998, ha invertito la tendenza a diminuire i fondi per la prevenzione; le risorse della legge n. 183 del 1989 per il 1998 e il 1999 sono state incrementate di 290 miliardi di lire. Per i fondi destinati alla difesa del suolo sono state evitate rimodulazioni che, nel passato, in dipendenza di emergenze quali le calamità naturali, hanno comportato sensibili riduzioni dei fondi disponibili.

Le disponibilità effettive nel periodo 1989-1996 sono state di circa 2.150 miliardi di lire, di cui 2.027 erogati al 1° luglio 1997 — risorse inizialmente destinate al triennio 1989-1991 e man mano rimodulate — a fronte di un bisogno previsto nei soli schemi previsionali e programmatici di circa 10.300 miliardi. La gran parte delle risorse, circa il 53 per cento, è stata indirizzata verso i bacini di interesse nazionale (il 50 per cento del territorio nazionale). Il finanziamento previsto al 1° luglio 1997 per il triennio 1997-1999 è di 1.040 miliardi, ripartiti tra le regioni e non ancora trasferiti; altri 790 miliardi (previsti dalla legge finanziaria 1998) sono ancora da ripartire, per un totale di 1.830 miliardi. Nel corso del 1997 sono stati ammessi a finanziamento dal CIPE interventi nel settore della difesa del suolo per 976 miliardi. Una rilevante quantità di denaro è stata impiegata per studi e ricerche: nel periodo 1989-1996 sono stati spesi complessivamente 161 miliardi di lire, dei quali ben 57 a livello regionale senza produrre risultati apprezzabili (dati del Ministero dei lavori pubblici

- Direzione generale della difesa del suolo - maggio 1998). I dati suddetti sono stati però oggetto di rilievi sia da parte delle regioni che delle Autorità di bacino, in merito agli effettivi trasferimenti nonché per le somme utilizzate.

La manutenzione è oggetto di finanziamenti insufficienti e discontinui, del tutto inadeguati alle esigenze di mantenimento in efficienza dei sistemi idraulici o di difesa esistenti.

L'obiettivo prioritario è dunque quello di stanziare risorse finanziarie certe e con carattere di continuità temporale.

È necessario:

a) elaborare un programma triennale di manutenzione idraulica, idrogeologica e di forestazione compensativa nei bacini idrografici;

b) individuare le aree del territorio nazionale a rischio di alluvioni e frane con criteri uniformi e standardizzati;

c) perimetrare le aree da parte delle Autorità di bacino e delle regioni, prevedendo un sistema di automatica sostituzione in caso di inadempienza;

d) compensare i vincoli con incentivi per la delocalizzazione degli edifici e degli insediamenti più a rischio, rendendola obbligatoria per quelli ubicati in posizione tale da aggravare il rischio;

e) potenziare il monitoraggio meteo-idro-pluviometrico a scala di bacino anche ai fini del preallarme-allarme necessario per interventi tempestivi di protezione civile.

### 3. *Promuovere l'autonomia finanziaria del governo di bacino.*

È necessario che le strutture competenti dispongano di entrate proprie, che segnino l'autonomia e siano elemento di responsabilizzazione. Si tratta di riconoscere alle Autorità di bacino con le regioni un concorso nella titolarità delle entrate per gli usi di acqua e del suolo, collegando le medesime alle finalità di piano ed al finanziamento dei programmi di intervento. Sono risorse del tutto sottoutilizzate, in quanto i prezzi vengono definiti in maniera molto banale e la gestione avviene attraverso il demanio.

Alcune proposte:

a) valorizzare i canoni di concessione delle acque e delle aree demaniali, rivedendoli opportunamente anche dal punto di vista del valore economico della risorsa, con una « internalizzazione » della stessa in modo da realizzare forme di « federalismo fluviale ». Infatti alcuni canoni sono sempre stati esaminati sotto il profilo fiscale e mai sotto il profilo di una valorizzazione dal punto di vista economico. In un momento di penuria delle risorse finanziarie questo aspetto può rappresentare una risorsa molto importante che consentirebbe una responsabilizzazione a tutto campo dell'Autorità preposta a gestire il bacino;

b) assegnare a interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria il 50 per cento del finanziamento della legge n. 183 del 1989 per il triennio 1997-1999;

c) prevedere riduzioni di trasferimenti statali alle regioni inadempienti;

d) introdurre sistemi di incentivazione per la riforestazione e la manutenzione del reticolo idrografico.

I fondi aggiuntivi per gli interventi concreti vanno ricercati nei programmi operativi regionali a cofinanziamento comunitario, in base ad intese istituzionali coordinate con un piano pluriennale del CIPE.

#### 4. *Lo stato di attuazione della legge n. 183 del 1989.*

Nonostante il ritardo con cui ha visto la luce, la legge n. 183 del 1989 rappresenta un'importante riforma dell'impianto normativo che, insieme alla legge n. 431 del 1985, alla legge n. 142 del 1990 ed alla legge n. 394 del 1991, definisce un quadro completo di regole per il governo del territorio, per la tutela dei suoi elementi costitutivi, per la pianificazione dell'uso delle risorse.

A ben nove anni dalla sua applicazione, la legge n. 183 del 1989 risulta parzialmente operante ed applicata nei bacini nazionali ed inapplicata nei bacini regionali ed interregionali; nel complesso i risultati conseguiti sono stati inferiori a quelli previsti.

Non è stato approvato nessun piano di bacino, né di livello nazionale né di livello regionale.

In gran parte delle regioni dell'Italia centrale e meridionale ed anche in alcune zone del settentrione sottoposte a rischio, l'attività di pianificazione non è neppure iniziata.

I piani stralcio per le fasce fluviali e per la sicurezza idraulica, adottati dopo l'alluvione del Po in Piemonte, in attuazione della legge n. 493 del 1993, non producono ancora alcun effetto.

Allo stato attuale, rispetto al 50 per cento del territorio nazionale sottoposto alle Autorità di bacino, soltanto lo 0,86 per cento è sottoposto a misure di salvaguardia. Delle tredici Autorità di bacino interregionali previste dalla legge n. 183 del 1989, solo dieci sono state costituite e di esse solo sette sono operanti; delle quindici Autorità di bacino regionali solo otto risultano costituite, di cui solo cinque operanti.

A livello regionale e interregionale nessuna Autorità di bacino ha adottato misure di salvaguardia, tranne le Autorità del Tronto e del Reno. Nei trenta bacini interregionali e regionali sono stati nominati solo undici Comitati tecnici, dei quali solo otto sono attivi; negli stessi bacini interregionali e regionali sono stati nominati tredici Comitati istituzionali, dei quali solo nove attivi.

L'attività dei predetti organi non ha prodotto piani stralcio di tutela, né ha individuato aree a rischio, né misure di salvaguardia.

Senza dubbio alcune delle procedure previste dalla legge rendono la sua applicazione più lenta e complessa. È necessario individuare i nodi ed eliminarli, ma altre sono le cause dell'inefficacia della legge:

a) in primo luogo l'assoluta inadeguatezza delle risorse finanziarie stanziata, che ha reso pressoché impossibile l'opera di pianificazione e di tutela del territorio contemplata dalla legge stessa, poiché si è sempre vissuto in una situazione di emergenza, alla cui difficile gestione sono stati indirizzati gran parte degli interventi e soprattutto una quota consistente dei finanziamenti;

b) la scarsa efficienza di molte regioni, alle quali la legge n. 183 del 1989 assegnava compiti importanti, tra cui si segnalano la delimitazione dei bacini idrografici di competenza, il rilevamento e l'elaborazione del progetto di piano dei bacini di rilievo nazionale, l'elaborazione, l'adozione, l'approvazione e l'attuazione dei piani di bacino regionali e interregionali, gli interventi e le opere da realizzare nei bacini, la conservazione e la difesa del territorio;

c) l'inconsistente azione di prevenzione e repressione delle opere abusive, nonché in violazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e delle misure di salvaguardia previste, che, unita all'irresponsabile varo del secondo condono edilizio, ha comportato la creazione di moltissimi insediamenti abitativi, artigianali ed industriali in zone a rischio di esondazione, di frana o sismico.

L'indagine conoscitiva della VIII Commissione ha messo in evidenza responsabilità diffuse ed estese in ordine all'applicazione della legge n. 183 del 1989.

Le cause desumibili dai punti precedenti non esimono dal riconoscere nel Ministero dei lavori pubblici e in molte regioni i principali responsabili dell'attuale situazione. Il primo ha omesso di esercitare quel ruolo di stimolo e di indirizzo riconosciutogli dalla legge, che gli attribuisce persino poteri sostitutivi in caso di inadempienza, mantenendo sostanzialmente inalterata la propensione a prevedere opere idrauliche rispondenti alla logica di sempre; le seconde hanno dimostrato inerzia negli ambiti di propria competenza.

Infine, non può essere ignorata la diffusa insensibilità nei confronti del territorio e delle leggi naturali che lo regolano, come testimonia in particolare il fenomeno dell'abusivismo che ha comportato la commissione di molta parte del territorio.

##### 5. *Interventi a breve termine.*

È necessario l'avvio di una grande azione coordinata per la sistemazione e la messa in sicurezza del territorio e, in particolare, sono necessari:

a) la definizione di un programma straordinario che riguardi prioritariamente le zone sottoposte a maggior rischio idrogeologico, per prevenire e ridurre i rischi per le persone e per il territorio,

individuando i progetti di maggior urgenza per la prevenzione e la manutenzione delle aree più vulnerabili;

b) l'attribuzione al Ministero dell'ambiente delle competenze che la legge n. 183 del 1989 affida alla presidenza del Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo;

c) l'attribuzione di priorità alle opere per la manutenzione del territorio, per il ripristino di naturalità dei corsi d'acqua, per i rimboschimenti, per il consolidamento dei versanti, per la ricostituzione dei terrazzamenti, per l'aumento delle capacità di assorbimento delle acque da parte del suolo, per la realizzazione di casse di espansione dei corsi d'acqua, per la rimozione delle riduzioni artificiali delle sezioni di deflusso a causa di opere o di mancate manutenzioni;

d) la promozione di interventi di regimazione e conservazione dei suoli e del paesaggio mediante coltivazioni tradizionali, secondo quanto previsto dalla direttiva comunitaria già attuata in altri Paesi d'Europa;

e) il potenziamento delle reti di controllo e di monitoraggio del territorio e la predisposizione nonché il completamento delle carte dei rischi, secondo rigorosi criteri tecnico-scientifici, anche attraverso il ricorso ai sistemi informativi ed alle elaborazioni già prodotte, a livello regionale, provinciale e locale, da parte di altre amministrazioni e istituzioni, sperimentando ed attivando anche sistemi innovativi e tecnologicamente più avanzati;

f) la costituzione sul territorio di una *task force* per la difesa del suolo, che avrebbe il compito di definire il quadro dei rischi in modo dettagliato, utilizzando tutti gli elementi di conoscenza già disponibili ed avvalendosi di tutte le strutture pubbliche già presenti sul territorio;

g) la promozione e lo sviluppo dell'occupazione nelle attività di difesa del suolo.

6. *La legge n. 59 del 1997, il decreto legislativo n. 112 del 1998 e il riordino delle competenze.*

I recenti provvedimenti legislativi — la legge n. 59 del 1997 (cosiddetta « legge Bassanini ») ed il decreto legislativo n. 112 del 1998 — hanno sancito il decentramento di funzioni a regioni ed enti locali, che può costituire un valido rimedio per i ritardi nella difesa del suolo se si lavora coerentemente per dar corpo al riordino delineato, con lo Stato che si predispone ad assolvere il suo nuovo ruolo — anche mediante la riorganizzazione dei ministeri — e con le regioni che si riorganizzano per esercitare compiutamente il loro compito di pianificazione ed attuazione degli interventi.

Infatti, la legge n. 183 del 1989 non è riuscita a risolvere i problemi derivanti dalla frammentazione delle competenze riguardanti il territorio in molteplici ministeri, né a superare i conflitti. La legge ha infatti individuato un luogo di concertazione e di composizione dei

conflitti, costituito dal Comitato dei ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, che non ha mai funzionato.

È necessario quindi superare nelle politiche territoriali l'attuale ripartizione di funzioni fra i ministeri competenti in materia.

*7. Azioni per una più efficace difesa del suolo, per il miglioramento dell'impianto normativo e per un intervento immediato.*

È necessario avviare una molteplicità di azioni, a breve e medio termine, volte, rispettivamente, a ridurre i rischi per il territorio e ad attuare un efficace processo di riforma. Tali azioni, che devono assumere carattere di priorità per l'azione del Governo e del Parlamento, sono così riassumibili:

a) riordino, riorganizzazione e riforma, sulla base di principi di efficacia ed efficienza, delle competenze e delle attribuzioni in materia di difesa del suolo;

b) impulso all'applicazione e all'attuazione della legge n. 183 del 1989;

c) interventi con carattere di straordinarietà per dare una risposta immediata alla drammatica situazione del Paese.

Dopo la conclusione dell'indagine conoscitiva della VIII Commissione, si impone una riflessione sulle linee di intervento parlamentare volte a dare impulso all'attuazione della legge, sulle riforme in atto e sulla loro capacità di soddisfare le esigenze di salvaguardia del territorio e dei suoi abitanti.

Alcune azioni di riforma sono:

a) mantenere l'unitarietà fisica dei bacini idrografici, che rappresentano l'insieme più appropriato sul quale è necessario effettuare studi, ricerche, pianificazione, programmazione ed elaborare strategie di intervento; l'individuazione del bacino idrografico come unità territoriale di riferimento è inoltre coerente con le prospettive comunitarie in materia di tutela delle acque;

b) assicurare l'omogeneità di intervento sui diversi bacini, prescindendo quindi dal rilievo territoriale degli stessi; a questi ultimi va attribuito e garantito il medesimo livello di intervento, indipendentemente dalla posizione geografica, superando quindi la distinzione tra bacini nazionali, interregionali e regionali, avendo ben chiaro che il meccanismo dell'intesa è insufficiente a garantire l'efficace attuazione della legge;

c) rafforzare i contenuti del piano di bacino rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale, riconoscendo al piano di bacino la funzione di disciplina diretta dell'uso e della trasformazione del territorio con ottimizzazione dei poteri di controllo e salvaguardia;

*d)* definire con precisione i limiti dell'intervento straordinario di protezione civile e degli interventi ordinari di prevenzione e difesa del suolo;

*e)* introdurre termini perentori per alcuni adempimenti previsti dalla legge n. 183;

*f)* confermare il modello amministrativo dell'« Autorità » (sollecitando la costituzione di quelle ancora da istituire) e renderlo uniforme per tutto il territorio nazionale; uniformi devono essere quindi la struttura organizzativa, il complesso dei poteri, la composizione del Comitato istituzionale. Nella struttura organizzativa va confermata la compresenza del Comitato tecnico e del Comitato istituzionale. Quest'ultimo deve essere espressione prevalente delle istituzioni regionali e locali del bacino o dei bacini interessati, in adesione ai principi di sussidiarietà e territorialità di cui alla legge n. 59 del 1997, e deve prevedere una rappresentanza dello Stato, unitaria e con piena delega. Il principio di sussidiarietà deve essere attuato attraverso una valorizzazione dei compiti delle regioni e degli enti locali, conservando a livello centrale un ruolo di coordinamento e di indirizzo e, se necessario, di surroga. A tal fine occorre promuovere il ricorso ad accordi di programma tra regioni interessate allo stesso bacino idrografico e tra queste e lo Stato;

*g)* garantire all'Autorità di bacino autonomia finanziaria e funzionale, basata su finanziamenti adeguati e programmati su base triennale per assicurare continuità e certezza all'azione delle strutture preposte nonché un adeguato aumento di personale e mezzi;

*h)* aumentare i poteri delle Autorità di bacino con riferimento al controllo degli usi delle risorse idriche, conferendo alle stesse le competenze in materia di concessioni di derivazione e di emungimento di acque pubbliche al fine della redazione di un reale bilancio idrologico, superficiale e sotterraneo. Nell'ambito di quest'ultimo, accanto alle utenze tradizionali (irrigue, potabili, industriali, energetiche) deve essere considerata anche l'utenza ecologica finalizzata a garantire il minimo deflusso vitale nonché la fruibilità dei corsi d'acqua a fini ricreativi. È necessario inoltre tener conto delle risorse idriche di sottosuolo ed aggiornare il catasto delle utenze;

*i)* rendere coerente la programmazione di opere pubbliche e di attività estrattive con la pianificazione di bacino;

*j)* semplificare il procedimento di formazione del piano, riconducendolo all'interno dell'Autorità, potenziando la fase di partecipazione delle regioni e degli enti locali. L'approvazione deve essere un atto proprio dell'Autorità. Questo deve essere l'unico passaggio: tutti gli altri pareri devono essere formulati all'interno degli organi dell'Autorità di bacino dai rappresentanti dei vari organismi, dotati di ampio potere di delega. Il piano può essere redatto per fasi, attraverso piani tematici per stralci relativi a settori geografici più delimitati, anche in corrispondenza di basi conoscitive già disponibili. La pianificazione di bacino prevale sulla pianificazione urbanistica sottordinata.

### 8. I Servizi tecnici nazionali e la Carta geologica del territorio.

I Servizi tecnici nazionali sono stati scarsamente efficaci ai fini della predisposizione dei piani anche perché poco coinvolti: nel tempo si è assistito al progressivo impoverimento di competenze, di uomini e mezzi. Pertanto al necessario e generale rafforzamento delle strutture preposte alle attività per la difesa del suolo si dovrà provvedere mediante un potenziamento numerico con il reclutamento di profili tecnici. Nel frattempo è necessario mobilitare in modo straordinario le forze tecniche che già possono essere disponibili nonché immediatamente e produttivamente utilizzabili, quali quelle delle università e degli enti di ricerca, promuovendo e facilitando accordi di collaborazione con le Autorità di bacino.

Occorre inoltre ridefinire i compiti del Dipartimento dei servizi tecnici nazionali, conservando le strutture unitarie a livello nazionale, garantendo ai Servizi tecnici maggiore autonomia, aumentando il loro livello di articolazione sul territorio e favorendo una loro più diretta partecipazione al sistema nazionale di protezione civile, cui peraltro già forniscono un rilevante contributo.

È inoltre da promuovere l'utilizzazione delle competenze e delle conoscenze della comunità tecnica e scientifica per assicurare rigore ed efficacia alla fase attuativa della legge n. 183 del 1989 e per garantire l'alta vigilanza sulle metodologie e sugli interventi.

Un problema da risolvere tempestivamente è inoltre quello del coordinamento dei sistemi informativi e delle banche dati territoriali prodotte dai Servizi tecnici nazionali e da altre organizzazioni tecnico-scientifiche.

È urgente ed indispensabile un'adeguata conoscenza geologica del territorio, quale base conoscitiva essenziale per qualsiasi studio tematico. Il progetto « Carta Geologica - CARG », per mancanza di finanziamenti e per le difficoltà effettivamente riscontrate nel complesso *iter* amministrativo previsto dalle convenzioni stipulate tra il Servizio geologico nazionale e gli enti realizzatori, rischia di fallire con gravi conseguenze sull'occupazione e sulle conoscenze del territorio.

Per attuare tale progetto è necessario approvare un programma pluriennale speciale che garantisca un finanziamento annuale per lo sviluppo e la conclusione del progetto di Cartografia Geologica Nazionale realizzato in scala 1:50.000 su base topografica inquadrata nel Sistema Geodetico Europeo « E.D. 1950 », e in altre scale opportune per la parte marina, nonché per l'informatizzazione della medesima cartografia.

La cartografia geologica dovrà essere coordinata dal Servizio geologico nazionale e realizzata nelle scale 1:10.000 e 1:50.000 dalle regioni e dalle province autonome, con il coinvolgimento diretto delle università e del CNR. Al fine di evitare enormi costi e tempi lunghissimi, appare opportuno effettuare un censimento ed un'eventuale acquisizione di quanto già prodotto e disponibile presso tutti i soggetti che operano ed hanno competenze sul territorio, i centri di ricerca, gli istituti e gli organismi militari.

### 9. Protezioni assicurative ed indennizzi.

Nel dibattito più recente l'ipotesi di introdurre il ricorso al sistema assicurativo per il risarcimento del danno da fenomeni alluvionali o idrogeologici viene collegata in primo luogo alla necessità di introdurre una normativa quadro in materia di interventi conseguenti a calamità naturali, finalizzati alla ricostruzione. L'aspettativa da parte del soggetto « esposto al rischio » (alluvionale, idrogeologico, sismico, vulcanico, ecc.) di un risarcimento statale non è fondata su alcuna norma giuridica esistente. Ogni ipotesi assicurativa, già realizzata in altri Paesi, richiede in ogni caso una definizione preventiva delle caratteristiche e dei limiti dell'intervento statale in occasione di calamità naturali.

Si possono schematicamente disegnare i seguenti modelli base:

1) il modello totalmente volontario, nel quale è facoltativa sia la stipulazione di una polizza-base (in genere contro l'incendio) sia l'estensione della copertura alla calamità naturale (modello adottato ad esempio in Olanda, Regno Unito, Svezia, Belgio, ecc.);

2) il modello semi-obbligatorio, nel quale è facoltativa la stipulazione della polizza-base mentre l'estensione di questa al rischio da calamità naturale è obbligatoria ed automatica (es.: Francia, Norvegia, ecc.)

3) il modello obbligatorio, che prevede un'assicurazione obbligatoria per tutti gli immobili contro l'incendio e contro le calamità naturali (es.: Svizzera).

Queste ipotesi vanno sottoposte ad una verifica di fattibilità per accertare:

a) se il ricorso al meccanismo assicurativo per il risarcimento consenta allo Stato di concentrare il suo intervento nelle operazioni di ripristino e soprattutto nella prevenzione;

b) se l'assicurazione contro i rischi da calamità naturale, qualora non obbligatoria, vada o meno incentivata dallo Stato;

c) se debbano essere esclusi dalla copertura assicurativa tutti gli immobili realizzati in contrasto con normative e regolamentazioni ambientali, urbanistiche ed edilizie;

d) se esistano effetti di responsabilizzazione che l'introduzione del sistema assicurativo può avere nei confronti dei singoli (ad esempio: franchigia, diversificazione dei premi in relazione alle misure di prevenzione e di consolidamento adottate);

e) in che modo vadano sfruttate le potenzialità della collaborazione tra Stato ed imprese assicuratrici sia sul piano informativo-conoscitivo (valutazione del rischio, tabelle di sinistrosità) sia sul piano operativo (celere quantificazione e liquidazione del danno).

Un'attenzione particolare va dedicata alle attività produttive agricole che possono essere interessate con vincoli dalle prescrizioni del

piano di bacino, soprattutto in aree a rischio idrogeologico, con incentivi al trasferimento delle colture in altre aree (si vedano i regolamenti comunitari nn. 2078, 2079 e 2080 del 1992).

#### 10. *Difesa del suolo e Protezione civile.*

È necessario uno stretto raccordo tra piani post-calamità e piani di bacino, aprendo le strutture di gestione delle Autorità di bacino ad adeguate rappresentanze delle istanze di protezione civile nonché effettuando l'analisi del rischio idrogeologico in modo omogeneo, sia per le finalità di protezione civile sia per quelle della pianificazione di bacino.

Tali procedure possono essere fissate con linee guida uniche, definite attraverso apposito atto di indirizzo e coordinamento.

Nell'ambito dei provvedimenti di potenziamento dei servizi della protezione civile sono quanto mai urgenti e necessari la riforma ed il potenziamento del Corpo dei vigili del fuoco, in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo n. 112 del 1998, nella parte relativa alla protezione civile.

La riforma del Corpo passa attraverso la definizione di un nuovo modello organizzativo che, cogliendo la specificità di un servizio per l'emergenza, nerbo fondamentale del sistema di protezione civile, mantenga la dimensione nazionale e preveda una struttura organizzativa non ministeriale.

Ciò significa:

- superare il dualismo di competenze fra il Dipartimento della protezione civile e la competente Direzione generale del Ministero dell'interno;

- separare le funzioni di indirizzo politico e di vigilanza da quelle relative alla gestione organizzativa ed amministrativa;

- prevedere il decentramento gestionale ed organizzativo, favorendo i rapporti fra strutture territoriali del Corpo (comandi ed ispettorati) e regioni, province e comuni;

- potenziare organici e strutture con l'apertura di nuove sedi, favorendo anche lo sviluppo della componente volontaria.