

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
LUCIANO VIOLANTE

La seduta comincia alle 9,05.

MAURO MICHIELON, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 2 luglio 1998.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Andreatta, Berlinguer, Bordon, Burlando, Calzolaio, Finocchiaro Fidelbo, Maccanico, Marongiu, Morselli, Testa, Treu, Turco, Vigneri e Vita sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono ventinove, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Discussione della relazione della VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) sulle politiche per la difesa del suolo (Doc. XVI, n. 1).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della relazione della VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) sulle politiche per la difesa del suolo.

**(Contingentamento tempi esame
- Doc. XVI, n. 1)**

PRESIDENTE. Ricordo che, a seguito della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 30 giugno 1998, è stata predisposta la seguente organizzazione dei tempi per la relativa discussione.

Il tempo complessivo riservato all'esame della relazione è di 6 ore e 35 minuti, ripartito nel modo seguente:

tempo per il relatore: 30 minuti;

tempo per il Governo: 30 minuti;

tempo per il gruppo misto: 30 minuti (comprensivi delle dichiarazioni di voto);

tempo per richiami al regolamento: 10 minuti;

tempi tecnici: 15 minuti;

tempo per interventi a titolo personale: 40 minuti;

tempo per i gruppi: 2 ore e 40 minuti per la discussione (cui si aggiungono 10 minuti per ciascun gruppo per le dichiarazioni di voto).

Il tempo a disposizione del gruppo misto è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

verdi: 10 minuti; socialisti democratici italiani: 6 minuti; CCD: 6 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti; per l'UDR-patto Segni/liberali: 3 minuti; la rete: 2 minuti.

Il tempo di 2 ore e 40 minuti a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 33 minuti;

forza Italia: 25 minuti;
alleanza nazionale: 22 minuti;
popolari e democratici-l'Ulivo: 19 minuti;
lega nord per l'indipendenza della Padania: 18 minuti;
rifondazione comunista-progressisti: 15 minuti;
UDR : 14 minuti;
rinnovamento italiano: 14 minuti;

(Discussione - Doc. XVI, n. 1)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Lorenzetti, presidente della VIII Commissione.

MARIA RITA LORENZETTI, *Presidente della VIII Commissione*. Presidente e colleghi, questa nostra discussione non può non iniziare esprimendo ancora una volta piena solidarietà ai familiari delle vittime della tragedia del Sarno e concreta attenzione alla domanda di sicurezza che viene da quelle popolazioni.

Questa discussione ha luogo nell'ambito di una fase di riflessione sull'attuazione della legge sulla difesa del suolo, la n. 183 del 1989, varata da quasi dieci anni: una riforma importante per la tutela e la regolazione degli usi sostenibili dei bacini idrografici. Una riflessione che ha visto impegnato in una indagine conoscitiva un Comitato paritetico di Camera e Senato, le cui conclusioni sono state approvate con larghissimo consenso dalle due Commissioni ambiente di Camera e Senato e riconosciute come valide dalla Conferenza unificata regioni-autonomie locali. Tali conclusioni rappresentano - vorrei sottolinearlo in modo chiaro - il punto di riferimento fondamentale per l'analisi puntuale dei motivi che hanno ostacolato la piena attuazione della legge n. 183 e per le soluzioni proposte.

La nostra discussione avviene anche dentro una fase di profonda trasformazione istituzionale e amministrativa; mi riferisco alla legge n. 59 e al primo decreto legislativo di attuazione della stessa, il n. 112, che prevede la redistribuzione e il riordino di poteri e competenze in materia di difesa del suolo e delle acque e di governo del territorio.

La nostra discussione inoltre deve tener conto dell'evoluzione della politica comunitaria in materia di acque e, in particolare, della emananda direttiva comunitaria.

Da ciò discende la necessità di delineare un'articolata strategia, basata su coerenti azioni legislative e amministrative, nel settore della difesa del suolo e delle acque e del governo del territorio, accanto alla definizione delle nuove funzioni nazionali e di quelle regionali, nella logica della concertazione nella formazione delle scelte, della cooperazione nelle azioni, della responsabilità diretta dei governi regionali e locali, della funzione di indirizzo e di eventuale sostituzione nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Un impegno di grande portata riformatrice, che non deve farsi tentare, dopo l'ennesima tragedia, dall'illusione di soluzioni rapide e miracolistiche, basate su riassetti improvvisati che da soli non produrrebbero alcunché di efficace. Piena deve essere la consapevolezza delle condizioni del nostro territorio dopo decenni di uso irrazionale delle risorse naturali, di mancato governo dello stesso (ovviamente, con situazioni diverse nelle varie parti del territorio nazionale), di abbandono delle colline e delle montagne, con conseguente cessazione degli interventi minuti e diffusi di manutenzione idraulica.

Occorre imprimere una svolta nelle azioni e nelle culture di governo, facendo leva sulle leggi nn. 183 e 59, che ho già richiamato, fissando indirizzi immediati dopo che nel DPEF 1999-2001 la tutela dell'ambiente e il riassetto del sistema idrogeologico sono stati individuati come obiettivi fondamentali delle politiche per lo sviluppo e per l'occupazione. Per la prima volta il Governo, con la finanziaria

1998, ha invertito la tendenza a diminuire i fondi per la prevenzione (ci sono 290 miliardi in più) e sono state evitate rimodulazioni che nel passato, in dipendenza di emergenze, hanno comportato sensibili riduzioni.

Il Parlamento oggi ha un quadro aggiornato dei termini delle questioni che devono caratterizzare un governo efficace del suolo e delle acque e deve avere consapevolezza delle responsabilità diffuse che hanno caratterizzato queste condizioni del nostro territorio. Oltre alle conclusioni dell'indagine conoscitiva che ho già richiamato e che fa parte integrante e fondamentale di questa nostra discussione, possiamo anche disporre dell'analisi aggiornata, conclusasi a maggio, della commissione sul rischio idrogeologico a cura del consiglio dei direttori dei servizi tecnici nazionali.

Il dato di innovazione culturale, istituzionale e di governo più rilevante, che emerge da questi provvedimenti legislativi e da altri atti che ho richiamato, è costituito dall'introduzione nel nostro ordinamento del governo di suolo ed acqua per ecosistemi di bacini idrografici, dove sono le istituzioni — regionali, locali e centrali — a doversi rapportare al bacino. Qui esse trovano il luogo di leale collaborazione, nella lettura e nel monitoraggio di ciascun fiume e di ciascun bacino (o per gruppi di bacini interconnessi, come avviene nella maggior parte del Mezzogiorno) e nella regolazione degli usi sostenibili, sulla base del riconoscimento comune dei vincoli di disponibilità rispetto alle domande, costruendo l'equilibrio del bilancio delle risorse sempre più attraverso la concertazione degli interessi di norme in conflitto fra di loro, concertazione che deve avvenire da parte di un organismo istituzionale e tecnico di cooperazione chiamato autorità di bacino.

Il governo per bacini era la principale indicazione della commissione De Marchi (costituita nel 1970 dopo la tragica alluvione di Firenze) fatta propria dalla legge n. 183 del 1989, dalla legge n. 493 del 1993 e dalla legge n. 36 del 1994, conformemente alle esperienze consolidate in

diversi paesi dell'Unione europea; oggi è il criterio ordinatorio della nuova direttiva comunitaria in materia di acque, in via di emanazione.

Premessi i termini della questione, l'Assemblea è chiamata a fissare alcuni punti discriminanti. Primo: passare dalla straordinarietà all'ordinarietà della cultura e dell'azione di governo del suolo e delle acque. L'impatto sulla spesa pubblica dei costi per le calamità naturali è enorme, anche se dobbiamo riconoscere che l'attuale organizzazione della protezione civile da qualche anno prevede — nell'emanare norme post-emergenza — disposizioni finalizzate ad interventi di prevenzione e di previsione.

Secondo: assumere come priorità la prevenzione ordinaria rispetto ai rischi, non assoluti ma accettabili, come scelta di cultura ed atteggiamento diffuso, con strumentazioni coordinate di conoscenza e di monitoraggio. Ciò significa individuare le aree a rischio, perimetrarle, prevedere interventi ed incentivi per le delocalizzazioni necessarie per le unità abitative e le attività produttive, potenziare il monitoraggio meteoidropluviometrico anche a scala di bacino per interventi di preallarme e di allarme.

Terzo: far diventare obiettivo prioritario la manutenzione ordinaria del territorio, del corso dei fiumi, della montagna, del reticolo idrografico naturale ed artificiale in pianura, in connessione esplicita con la regolazione delle reti urbane. La manutenzione deve diventare la principale opera idraulica, l'elemento di maggiore innovazione culturale e civile di un governo davvero responsabile e diffuso del territorio e della sicurezza delle persone. Solo dopo si possono scegliere le altre opere necessarie, non viceversa: ciò vale per tutte le società sviluppate ed ancor più vale per la realtà italiana, per l'enorme quanto fragile patrimonio culturale, storico, naturale ed ambientale.

La scelta della prevenzione e della manutenzione può articolarsi per programmi triennali, così come prevede la legge n. 183. In questo caso sarebbe importante vincolare il 50 per cento delle

risorse disponibili, quale che sia la loro provenienza (statale, comunitaria, locale, da contribuzioni, canoni e tariffe). I programmi vanno predisposti secondo indirizzi nazionali, con criteri definiti in sede di autorità di bacino, e devono essere estesi a tutto il territorio nazionale anche con accorpamenti e superando le divisioni tra bacini nazionali, interregionali e regionali: questa divisione artificiosa è stata una delle cause della mancata attuazione piena della legge n. 183. Per tali programmi vanno utilizzati al massimo, oltre ai servizi tecnici nazionali, le risorse tecniche, professionali, i servizi e gli organismi operanti sul territorio. Si tratta insomma, dopo l'estinzione dei presidi storici delle popolazioni agricole, di ricostruire presidi permanenti aderenti alle differenti realtà nelle forme convenzionali più idonee.

Altro obiettivo discriminante: per rendere efficace un'azione ordinaria di manutenzione sono necessarie ingenti risorse finanziarie per il mantenimento e la valorizzazione di un capitale naturale, sociale ed economico primario e vitale. Oltre alle necessarie risorse statali, in ogni caso da accrescere per superare i ritardi che si sono accumulati negli anni, occorre prevedere entrate dagli usi sostenibili di acqua, suolo e inerti. Mi riferisco a canoni da concessione, a tariffe da servizi, prevedendo per ciò che concerne queste ultime, come componente della tariffa stessa, una parte compensativa dei costi di salvaguardia delle risorse. Mi riferisco, ancora, ad entrate da contribuzioni relative a benefici diretti (contribuzioni sia irrigue che extra-agricole) da considerare a scala di bacino, da governare in sede regionale.

Vorrei ricordare al riguardo che il decreto legislativo n. 112 attribuisce alla regione la gestione del demanio idrico ed il governo delle derivazioni, ad eccezione di quelle elettriche, secondo logiche di bacino. Questo apre la possibilità di espansione delle entrate stesse a disposizione delle regioni e delle autorità di bacino.

Invertire la tendenza, avviare un circolo virtuoso richiede tempo: sbaglia chi promette soluzioni miracolistiche, come di solito si fa dopo ogni emergenza. Un governo serio ed efficace del territorio deve prevedere un *mix* di azioni permanenti da avviare e da estendere, insieme ad azioni immediate, ma coerenti con quelle di sistema.

La legge n. 183 va applicata: questa è una delle conclusioni del comitato paritetico e dell'indagine conoscitiva svolta congiuntamente dalla Camera e dal Senato.

Vorrei ricordare, chiedendo all'Assemblea di evitarmi l'elencazione di dati che sono forniti nelle conclusioni dell'indagine conoscitiva, che la legge n. 183 è parzialmente applicata nei bacini nazionali, è inapplicata nei bacini regionali ed interregionali: questo a nove anni di distanza dalla sua approvazione. Non è stato approvato alcun piano di bacino, ma dopo l'alluvione del Piemonte è stato approvato un importante piano stralcio relativo alla tutela delle fasce fluviali.

Su tredici autorità di bacino nazionali previste, dieci sono state costituite, ma solo sette sono operanti; su quindici regionali, otto sono state costituite, ma solo cinque sono operanti.

La legge, dunque, non solo deve essere applicata, ma deve essere modificata in alcuni aspetti, per rilanciarla. Le modifiche vanno, peraltro, intrecciate con l'attuazione della legge n. 59 e con i provvedimenti ad essa successivi.

Desidero fare un cenno alle conclusioni dell'indagine conoscitiva, che elencherò molto rapidamente. Occorre aumentare i poteri delle autorità di bacino per il controllo degli usi delle risorse e, in particolare, per quanto concerne le concessioni di derivazioni delle acque. Nella riduzione del rischio idrogeologico le azioni di difesa del suolo devono essere correlate a quelle di protezione civile: bisogna dunque prevedere, all'interno degli organismi delle autorità di bacino, anche rappresentanze del dipartimento della protezione civile. Al riguardo vorrei segnalare anche in questa sede la neces-

sità di un potenziamento della riforma del Corpo dei vigili del fuoco: è il nerbo portante del servizio di protezione civile e, dunque, deve essere colta la specificità del servizio di emergenza che svolge. Il corpo deve essere sottratto a logiche burocratiche e posto all'esterno dell'organizzazione ministeriale. Sono necessarie procedure ed una organizzazione che, evitando pastoie burocratiche e centralismi inopportuni, consentano ad esso di mantenere la dimensione nazionale e contestualmente di articolarsi sul territorio, attraverso la valorizzazione di ispettorati e comandi.

Quanto ad altre modifiche della legge n. 183, occorre semplificare il procedimento di formazione del piano e superare, come dicevo poc'anzi, la distinzione tra bacini nazionali, interregionali e regionali, che è estranea ad un efficace governo di bacino, sempre rispettando la logica della distribuzione delle responsabilità, che coincide con la logica di ecosistema di bacino. Le istituzioni centrali devono fissare le regole e gli indirizzi con la possibilità anche di poteri sostitutivi; quelle regionali e locali devono avere responsabilità piena del governo e delle regolazioni: responsabilità per bacino o per gruppi di bacino.

Non ha senso la riproposizione della diatriba tra centralisti e federalisti perché il governo per bacini, di acqua e suolo è fondato sulla cooperazione tra istituzioni centrali, regioni (certo da rifondare) ed istituzioni locali. Qui sta la novità della legge n. 59 e qui si fonda la necessità di una regolazione efficace e di una logica di ecosistema basata sull'esercizio delle responsabilità.

C'è la necessità di rafforzare il comitato dei ministri con le deleghe che verranno affidate nel quadro del riordino dei ministeri, previsto dalla stessa legge n. 59: il comitato dei ministri deve operare di concerto con la conferenza unificata regioni-enti locali. Sia il comitato dei ministri sia la conferenza unificata regioni-enti locali devono essere supportati dai servizi tecnici nazionali e da quant'altro si

ritenga necessario per un funzionamento e per un governo efficaci. Mi riferisco, in questo caso, anche alle norme inserite nel decreto-legge n. 180, attualmente all'esame del Senato e che presto arriverà alla nostra attenzione.

Tutto ciò significa riordino e potenziamento; bisogna inoltre assolutamente evitare duplicazioni in questa discussione sulle competenze ministeriali. Occorre utilizzare le risorse scientifiche del paese, anche universitarie, da chiamare alla cooperazione e all'esercizio delle responsabilità scientifiche e tecniche. C'è un'urgenza ed è quella di una adeguata conoscenza geologica del territorio quale base conoscitiva essenziale per qualsiasi studio tematico.

Il progetto Carta geologica ha bisogno di nuovo impulso; per attuare tale progetto è necessario approvare un programma pluriennale speciale che garantisca un finanziamento annuale. È importante avere questa conoscenza geologica del territorio.

Come dicevo prima, occorre definire i compiti del dipartimento dei servizi tecnici nazionali conservando le strutture unitarie a livello nazionale, garantendo maggiore autonomia, aumentando il livello di articolazione sul territorio perché possa essere, come dicevo poc'anzi, di supporto sia per le funzioni nazionali sia per quelle regionali e locali, favorendo una loro più diretta partecipazione al sistema nazionale di protezione civile, cui peraltro già forniscono un rilevante contributo.

Prima di concludere vorrei ricordare una questione che nella relazione abbiamo considerato come una delle ipotesi di cui si discute in questa fase e in occasione di ogni emergenza. Mi riferisco alla questione delle protezioni assicurative e degli indennizzi.

Nel dibattito più recente l'ipotesi di introdurre il ricorso al sistema assicurativo per il risarcimento del danno viene collegata in primo luogo alla necessità di introdurre una normativa quadro in materia di interventi conseguenti a calamità naturali, finalizzati alla ricostruzione.

Ogni ipotesi assicurativa (e ce ne sono molte già realizzate in altri paesi) richiede in ogni caso una definizione preventiva delle caratteristiche e dei limiti dell'intervento statale in occasione di calamità naturali. Ci sono vari modelli di base: quello totalmente volontario, quello semiobbligatorio, quello obbligatorio. Come Commissione, riteniamo che queste ipotesi vadano sottoposte ad una verifica di fattibilità per accertare se il ricorso al meccanismo assicurativo per il risarcimento consenta allo Stato di concentrare il suo intervento nell'operazione di ripristino e soprattutto di prevenzione; se l'assicurazione contro i rischi da calamità naturale, qualora non obbligatoria, vada o meno incentivata dallo Stato; se debbano essere esclusi dalla copertura tutti gli immobili realizzati in contrasto con normative ambientali, urbanistiche ed edilizie; se esistano effetti di responsabilizzazione che l'introduzione del sistema assicurativo può avere nei confronti dei singoli; e in che modo vadano sfruttate le potenzialità della collaborazione tra Stato e imprese assicuratrici sia sul piano informativo e conoscitivo sia sul piano operativo.

Abbiamo parlato di una verifica di fattibilità per uscire da una discussione spesso astratta e che invece è importante abbia riscontri effettivi.

In conclusione, al termine dell'indagine conoscitiva svolta dalla Camera e dal Senato, non si può non sottolineare quanto sia importante per un efficace governo del territorio, per un reale controllo delle acque e del suolo — sono questioni che affronteremo presto in occasione dell'esame del decreto-legge n. 180, oggi al vaglio del Senato — sostenere il rafforzamento del governo cooperativo dei bacini idrografici. Infatti, solo una base comune e riconosciuta di lettura, di monitoraggio delle condizioni, delle compatibilità e dei vincoli può consentire un governo efficace degli stessi ecosistemi di bacino.

L'autorevolezza del governo di bacino diventa, quindi, elemento decisivo per la regolazione di conflitti inevitabili, soprat-

tutto per quanto attiene al rapporto fra risorse disponibili ed usi compatibili con le esigenze ambientali. Altri paesi hanno acquisito una esperienza consolidata al riguardo, trovando la strada virtuosa per governare efficacemente suolo ed acqua. Per quanto attiene al nostro paese, ci troviamo quindi nella necessità di invertire la tendenza seguita fino ad oggi e di dare un chiaro segno di discontinuità rispetto al passato richiamando alla loro responsabilità i vari livelli istituzionali e sfruttando appieno tutta la ricchezza di risorse scientifiche a disposizione (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare è l'onorevole Russo. Ne ha facoltà.

PAOLO RUSSO. Signor Presidente, da una osservazione approfondita della situazione si ricava un quadro molto particolare. La situazione è drammatica essendo forte il rischio che si verifichino eventi calamitosi in ragione del grave dissesto del territorio ed idrogeologico in cui si trova il nostro paese. Ci troviamo di fronte ad una inerzia complessiva determinata dal sovrapporsi di funzioni improprie; ci troviamo di fronte ad una vera e propria disarticolazione per quanto attiene alla competenza degli enti, il che fa sì che l'uno copra l'altro. Insomma, non si esercita alcun controllo che consenta una effettiva tutela dell'ambiente.

La situazione si aggrava se si considera l'impianto legislativo nel suo complesso. Alcune considerazioni devono essere fatte anche per quanto attiene all'aspetto culturale. L'approfondimento scientifico è un supporto utile per ogni seria azione di prevenzione degli eventi calamitosi e di programmazione degli interventi da effettuare al fine di evitare tali eventi.

In questo settore, più che in altri forse, occorre investire in modo sapiente. Talvolta si tratta di interventi non evidenti né tangibili, che non presentano una immediata utilità. Infatti, i benefici ed i vantaggi di simili investimenti si possono cogliere solo in una fase successiva. È questo probabilmente il punto nodale,

l'aspetto della politica di tutela ambientale in genere e più in particolare della salvaguardia dell'equilibrio idrogeologico che deve essere sottoposto a critica.

Le risorse destinate a tale scopo sono poche e vengono erogate in modo non adeguato ed improprio. Infatti, ad esse si fa ricorso solo in situazioni di emergenza, talvolta a singhiozzo. Inoltre, non si svolge alcuna programmazione volta a superare l'ottica di breve periodo né si prevedono investimenti cospicui che potrebbero essere ammortizzati nel medio e nel lungo termine.

Insomma, ci troviamo di fronte all'affermazione di principi di per sé validi, nella migliore tradizione italico-verdista, volti ad acquietare le nostre coscienze. Ma, a fronte di ciò, vengono stanziati risorse carenti, volte a realizzare improvvisi interventi tampone, spesso effettuati facendo ricorso addirittura alla cementificazione. Quel che è peggio è che sovente tali fondi sono stati utilizzati per lussuosi ristoranti *a posteriori*.

Badate: qui non si vuole allarmare oltre misura riferendo il panorama ormai diffusissimo di abusi e di violenze subito dal territorio, talvolta per la sciagurata azione del cittadino e più spesso per le iniziative suicide delle amministrazioni incolte o, peggio, talune conniventi, in un malcelato sentimento antiregole che è stato assunto a metro di riscatto autonomo di iniziativa politica.

Semmai si vuole significare come un impianto legislativo complessivamente valido (le leggi nn. 183, 142 e 341) sia di fatto inefficace nel ridurre ad unità le responsabilità e ad azione certa l'iniziativa. Né, invero, le incertezze delle leggi Bassanini consentono un gran passo in avanti; piuttosto, una riflessione in tal senso — che pure si legge sommamente nella relazione — va fatta proprio per consentire maggiori automatismi sostitutivi e penalizzazioni obbligatorie per quegli enti — regioni *in primis* — lenti o inefficienti nell'applicare una politica seria e severa di difesa del suolo e del sottosuolo.

Mi pare però ancora timido il tentativo di apertura reso sul fronte delle opportunità assicurative, pratica peraltro già largamente invalsa in ogni altra parte del mondo. L'introduzione di un meccanismo del genere determinerebbe di fatto una normalizzazione, una regolazione automatica, di mercato (perché no?) del rischio, che quindi diviene autonomamente regolato e (perché no?) fortemente condizionato dall'azione attiva e positiva degli enti responsabili; diventa insomma un'efficace molla, probabilmente anche sufficiente, per quelle amministrazioni inadempienti o per gli enti ritardatari.

Certo, va sempre considerata un'attenta politica che non sottovaluti i rischi oggettivi, misurandoli in termini di sussidiarietà positiva e di umana solidarietà. Come non ricordare le immagini devastanti di Sarno, quella vicenda luttuosa, come parte della nostra stessa condizione di coscienza? Come non ricordare che quella vicenda ha segnato profondamente anche il senso di questa iniziativa e di questo dibattito?

Ancora si attende — diventa però difficile aspettare iniziative positive da questo Governo e da questa maggioranza — una parola certa e definitiva sulle competenze che paiono sempre più parcellizzate, non solo — badate bene — in senso verticale ma soprattutto in senso orizzontale, tra vari dicasteri: i lavori pubblici da una parte, l'ambiente dall'altra. Anche in questa direzione, non mi sembra che nella relazione proposta vi sia un'unità di ragionamento, una considerazione unica e certa che possa ridefinire, in un quadro complessivo d'insieme, tutte le competenze. Mi pare un'azione di *collage*, fatta per articolare un po' qui e un po' lì, per difendere posizioni e non per sostenere situazioni che necessitano di un'iniziativa di approfondimento culturale e scientifico.

Ho parlato di dicasteri che si sovrappongono nelle competenze: lavori pubblici, ambiente, Ministero dell'interno e, nell'ambito di quest'ultimo, dipartimento della protezione civile e dicastero dell'interno in senso proprio.

Siamo di fronte, insomma, ad un ginepraio inestricabile di competenze che rende di fatto risibile l'azione complessiva dello Stato agli occhi del cittadino che, in occasione di vicende drammatiche e luttuose come quella di Sarno, si aspetta dallo Stato certezza di comportamenti, iniziative coerenti, ma soprattutto risposte concrete e celeri, quelle risposte che a tutt'oggi (colgo l'occasione per sottolinearlo) ancora stentano a vedere la luce.

Impropriamente il dipartimento della protezione civile viene evocato ormai in ogni evenienza, quasi come se non si limitasse ad intervenire in tali vicende ma le determinasse, quasi come se fosse il responsabile di tutti i disastri accaduti. Occorre piuttosto fare chiarezza per capire a chi spetta occuparsi della prevenzione. Avremmo voluto che anche riguardo a questo dibattito vi fosse stata una presa di posizione forte da parte della protezione civile per completare un quadro che appare sempre più sfumato nelle competenze, difficilmente intelligibile nella sua complessità e quindi inefficace poi nell'azione.

Eviterò di soffermarmi ulteriormente su questo aspetto per evitare che, affrontando una vicenda drammatica, carica di lutti, si incorra nella spettacolarizzazione, nella speculazione politica. Occorre evitare ogni spettro di questa natura, occorre evitare che l'iniziativa politica si trasformi in azione demagogica.

Questa vicenda richiede però una riflessione complessiva che viaggi su binari certi. Un punto sul quale andrebbe approfondita la relazione, per esempio, è quello relativo alla necessità di un'azione di monitoraggio che vada ben al di là delle parcelle per centinaia e centinaia di milioni spesi inutilmente in costosissime consulenze. Mi riferisco a un monitoraggio idropluviometrico che riguardi soprattutto il Mezzogiorno del paese, stante le notizie forniteci dal sottosegretario Barberi. Egli ci ha infatti riferito che proprio nel Mezzogiorno del paese vi sono solo poche piccole unità collegate in rete. È necessario infatti un approfondimento da un punto di vista più propriamente scien-

tifico ma anche un monitoraggio attivo, in modo da essere pronti e attenti a queste vicende in una condizione di preallarme.

Quella sottopostaci è una relazione che in parte può essere condivisa, soprattutto nella sua disamina critica. Non mi pare, però, particolarmente incisiva per quanto riguarda le immediate iniziative tese a riattivare quel positivo circolo virtuoso di prevenzione e di tutela senza per questo bloccare ogni pur necessaria azione di investimento infrastrutturale.

Solo la certezza di regole di comportamento largamente condivise nella pubblica opinione e nella coscienza civica possono consentire di superare questo dualismo che si percepisce da talune assenze anche in quest'aula; quel dualismo tra presunti iperliberisti e nuovi «verdocontinuisti»; quel dualismo che vede di fronte due posizioni articolate e preconcrete su questo terreno che, invece, debbono trovare il naturale sviluppo in una cornice complessiva che garantisca una compatibilità di iniziativa e di azione che sia sempre basata sulla tutela dell'ambiente. Questa discussione giunge a distanza di troppo poco tempo dall'evento luttuoso di Sarno per non essere caratterizzata e condizionata anche da quella vicenda. Auspico, comunque, che quel ricordo recente, quelle orrende immagini e quelle drammatiche scene di sangue e di disperazione siano di monito per noi tutti, per il Parlamento e soprattutto per il Governo, per assumere iniziative coerenti in funzione della relazione al nostro esame.

Anche in questo senso quella in esame è una relazione? Quale risultato produrrà? Sarà presentata una risoluzione o verrà assunta un'iniziativa della maggioranza, oppure un documento finale sul quale confrontarsi in termini politici? O deve essere l'ennesima occasione per fare una valutazione che di qui a qualche giorno si esprimerà in un'altra sede non parlamentare per verificare le condizioni della maggioranza di Governo?

Vorremmo che, per lo meno, questa vicenda fosse sottratta ai riti antichi e stantii di lotte e contrapposizioni tra

ministri o tra ministeri e tra forze politiche per logiche di « bottega », e fosse piuttosto riportata nella naturale condizione dell'iniziativa politica !

L'elemento fondante sul quale avremmo voluto maggiore certezza e chiarezza è quello della puntualizzazione di un impegno prioritario anche per quanto attiene alle risorse; un impegno emergenziale, sì, in questa direzione, avendo cioè la certezza delle risorse da spendere nei tempi dovuti. Uno dei problemi relativi a questa vicenda è infatti rappresentato dal fatto che ogni programmazione è stata violentata da un'incapacità di spesa ! Rendiamo allora cospicua l'iniziativa anche in termini di risorse, conoscendo i tempi di spesa e l'effettiva erogabilità di tali risorse. Solo in questo modo potremo avere una certezza di azione e verificare concretamente la certezza dell'impegno e delle attenzioni del Governo nei confronti del dissesto idrogeologico del territorio. Altrimenti, saremo al cospetto di un ennesimo approfondimento-farsa, per alcuni aspetti, teso più a sedare le « anime verdiste » o coscienze particolarmente scosse dalle vicende di Sarno, che all'assunzione di iniziative politiche forti che abbiano la capacità di incidere nelle umane vicende e soprattutto nelle condizioni di vita dei nostri cittadini.

In ogni caso, noi saremo qui in Parlamento e nel paese a vigilare che ciò accada, ma soprattutto che ciò accada presto (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Bandoli. Ne ha facoltà.

FULVIA BANDOLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il dibattito odierno, auspicato e proposto dalla Presidenza della Camera, a noi democratici di sinistra sembra quanto mai opportuno, perché tocca un tema strategico per il futuro del nostro paese, come hanno già evidenziato molto bene sia la relazione della presidente Lorenzetti, sia il lavoro che la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici ha svolto in questi mesi, unita-

mente a quella del Senato. Siamo a tal punto convinti che questa sia una questione strategica che, come Ulivo, abbiamo indicato nel programma elettorale del 1996 il riassetto idrogeologico come la principale opera pubblica di cui il paese ha bisogno per garantire sicurezza ai cittadini, al territorio e a tutte le attività economiche che sul territorio si svolgono. Avere due terzi del territorio nazionale a qualche rischio - e i rischi sono tanti - è un handicap strutturale - non si tratta di un piccolo problema di dettaglio - rispetto agli altri paesi europei; un handicap che un paese moderno, quale noi vogliamo essere, non può più permettersi.

Sulle cause insisterò pochissimo, perché sono note a tutti; si chiamano mancanza di pianificazione, abusivismo, abbandono delle zone pedemontane, mancanza dei piani di bacino per un'insufficiente applicazione della legge n. 183, cementificazione dei torrenti, non salvaguardia delle aree di esondazione e di pertinenza fluviale.

Prima delle inerzie, bisognerebbe guardare alle responsabilità, lunghe un secolo; bisogna dirlo perché in quest'aula si cominciò a parlare di emergenza idrogeologica proprio attorno agli anni cinquanta e sessanta e poi sempre più frequentemente. Responsabilità di un secolo, quindi, o meglio delle scelte territoriali che hanno caratterizzato in particolare gli anni che vanno dal 1960 al 1985, e poi agli anni novanta, cioè quasi quarant'anni; una coltre di cemento - come qualcuno ha scritto - stesa su molte di quelle che oggi sono diventate le cosiddette aree ad elevato rischio, stesa a volte senza nessuna regola, non perché non si debba fare nulla, ma perché si dovrebbe fare ciò che serve e possibilmente tenendo conto dell'assetto idrogeologico del territorio.

Comunque anche il dato - ci innamoriamo spesso, quando parliamo di altri settori, delle cifre - che l'Italia sia il più grande paese consumatore di cemento nel mondo, anche rispetto agli Stati Uniti, è sicuramente un elemento che fa pensare a come noi interveniamo, a quale sia stata, negli anni che abbiamo alle spalle, la

nostra cultura di tutela del territorio. In una parola, alle classi dirigenti del passato e del recente presente è mancata una cultura di cure e di rispetto per il territorio nazionale; dobbiamo verificare se anche a noi, se alla classe dirigente di oggi, questa cultura non fa difetto, se saremo capaci di imprimere, come abbiamo detto all'indomani della tragedia della Campania, quella rivoluzione — così l'ha chiamata il Vicepresidente del Consiglio Veltroni — nella gestione delle politiche territoriali di cui il paese ha bisogno.

Tutto ciò è costato molto; è costato moltissimo in termini finanziari (150 mila miliardi dal 1945 ad oggi), ma anche in termini di vite umane (7.688 vittime). Solo l'alluvione del Piemonte del 1994, per citare l'evento più grave prima di quello della Campania, ci costò 11 mila miliardi, quasi una legge finanziaria. E ancora oggi questo Governo, da quando è in carica, ha speso oltre 5 mila miliardi per indennizzi vari *a posteriori*. Non voglio commentare questi numeri, che tutti sanno rapportare in ordine di grandezza ai tipi di interventi che decidiamo. Ci accaloriamo tanto in quest'aula per decidere se stanziare 5 o 10 miliardi in più per l'uno o l'altro intervento; ma in materia di dissesto idrogeologico e degli interventi necessari discutiamo sempre sull'ordine di migliaia di miliardi.

Vorrei aprire una piccola parentesi — ne corre l'obbligo in queste ore — sulla molteplicità di incendi che stanno interessando Sicilia, Calabria e Sardegna. Anche in questo caso siamo sul crinale tra una siccità eccessiva — dunque una componente di calamità « naturale » — ed una forte componente di dolosità. È infatti ormai chiaro che molti di questi incendi sono dolosi, che avvengono per due ragioni di fondo: la prima, che ci preoccupa molto e credo debba preoccupare anche il Governo, è che in quelle regioni il controllo del territorio, la legalità non sono sufficienti. Peraltro, uso un eufemismo perché tre regioni a ferro e fuoco, come è avvenuto in questi giorni, sono un serio problema da affrontare.

La seconda ragione, non secondaria, è che quegli incendi spesso aprono la strada a nuove speculazioni edilizie. Gran parte degli incendi dolosi, infatti, vengono provocati a fini precisi, non sono casuali, non avvengono perché qualcuno — come ha scritto ieri qualche giornale — si diverte a girare appiccando il fuoco qua e là: si decidono le aree e poco dopo varianti irresponsabili ai piani regolatori fanno diventare quelle stesse aree edificabili.

La messa in sicurezza del territorio e la prevenzione sono le due parole chiave da scegliere per gli interventi da attuare. Non è un problema ambientale od ecologico; non è — come ho sentito anche qui, ad esempio nell'intervento del collega che mi ha preceduto — un problema dei verdi. Come indicano le cifre di cui ho parlato prima, la messa in sicurezza del territorio è un grande problema economico di questo paese. Questa Italia a brandelli è un peso, ha un costo che la nostra economia ed il nostro bilancio non possono più sopportare. Diciamolo in termini più prosaici: con un paese in questa situazione siamo poco competitivi in Europa ed anche rispetto alla nostra economia nazionale.

Si apre in questi giorni la verifica all'interno della maggioranza e già nel DPEF il riassetto idrogeologico era indicato come uno dei punti di principale impegno di questo Governo. Come democratici di sinistra proponiamo che l'Agenzia per il Mezzogiorno sia impegnata in progetti e politiche su infrastrutture civiche ed ambientali che riguardino direttamente il riassetto idrogeologico. Questo può fornire lavoro ad imprese e non assunzioni a termine, non lavori socialmente utili che quasi sempre, alla fine del contratto previsto, si ritorcono contro le amministrazioni comunali. Questo è un modo concreto per dare una finalità ed un progetto all'Agenzia per il Mezzogiorno. Ecco perché, come democratici di sinistra, dopo l'ennesima tragedia in Campania abbiamo sostenuto che è necessario voltare pagina con nuove politiche, con nuovi strumenti ed anche con la riorganizzazione delle competenze.

Per quel che riguarda le politiche ed i principi, quello che va ribadito è che tutte le politiche del Governo — non soltanto quelle dei ministeri interessati — debbono rispettare principi quali quelli della tutela delle coste, del territorio collinare e pedemontano e del non spreco del territorio agricolo. Questa è una delle condizioni primarie.

È necessaria una seria pianificazione, con meno passaggi burocratici, ma con principi certi e validi su tutto il territorio nazionale. Questo in Italia non c'è ancora e per tale ragione è necessario approvare al più presto la nuova legge quadro per il governo del territorio, attualmente in discussione presso la Commissione ambiente della Camera: la riforma della legge n. 183, una buona legge, come ha detto il presidente Lorenzetti, ma che va mutata in alcuni dei suoi meccanismi, perché troppo farraginoso nel funzionamento e nell'applicazione. Non è l'aver individuato il bacino come elemento unitario di pianificazione l'errore di quella legge, quello è il suo elemento di validità: i problemi sono la sovrapposizione di piani, di competenze; la necessità del parere di cinque ministeri prima che il piano di bacino possa diventare esecutivo; la poca collaborazione tra le regioni; insomma, tutti quegli elementi che anche l'indagine conoscitiva sulla materia ha posto in luce e che noi dobbiamo raccogliere in fretta, attraverso una riforma della legge.

Non è però possibile raggiungere alcun effettivo risultato se anche le politiche dei trasporti, dei lavori pubblici, dell'industria non diventano più rispettose del territorio, se la mano destra non sa cosa fa la sinistra, come spesso è accaduto nei decenni trascorsi, per cui si progetta un'opera trasportistica senza valutare che passerà su alcune parti del territorio a rischio, o che può diventarlo: la previsione, infatti, è anche questo, ossia capire se un'area che oggi non è a rischio potrà esserlo tra cinque o dieci anni, se dovrà essere interessata da un'opera che duri magari cinquant'anni. In Italia questo a volte non è stato fatto.

Facevo riferimento, dunque, alle politiche dei trasporti, dei lavori pubblici e dell'industria. È necessario tenere conto dei rischi sismico e vulcanico. A volte è anche difficile esprimersi su quanto siano gravi i rischi legati, per esempio, al problema vulcanico: basti pensare, tanto per fare un esempio, a tutta l'area circostante il Vesuvio. Ciò su cui abbiamo sempre insistito, a questo proposito, è la necessità di una rapida individuazione delle aree a rischio e dell'assunzione di misure di tutela, di vincoli all'edificabilità, tutte cose che sono contenute anche nell'ultimo decreto del Governo e che devono valere per tutti, senza deroghe. Concordo, però, con l'osservazione che è stata fatta in quest'aula: per iniziare una vera opera di riparazione, di messa in sicurezza, non basta né una nuova strumentazione — quindi la riforma della legge n. 183 — né il riordino delle competenze. Sono tutte cose necessarie, quasi condizioni imprescindibili, ma è anche indispensabile la certezza delle risorse finanziarie: a fronte dei 7 mila miliardi che abbiamo speso per indennizzi, dobbiamo avere il coraggio di stanziare 5 mila miliardi per dieci anni per un piano pluriennale per la difesa e la messa in sicurezza del territorio. Se questa è la più grande opera da realizzare, quella che ho indicato è una risposta adeguata. Una risoluzione presentata a questo ramo del Parlamento e che ancora attende di essere discussa, la quale reca le firme di molti esponenti del gruppo dei democratici di sinistra, dal segretario D'Alema fino al capogruppo, nonché quelle di molti altri esponenti dell'Ulivo, avanzava questa proposta già un anno e mezzo fa ed io voglio riproporla all'attenzione del Governo in occasione di questa discussione. Bisogna fare uno sforzo in direzione delle riforme. Il più grande *project financing* che possiamo oggi cercare di realizzare — concludo, Presidente — è quello relativo ad un grande piano finalizzato al vero decollo della messa in sicurezza del nostro territorio nazionale.

Sulle competenze, infine, si è fatto un gran rumore. È stato detto, infatti, che forse, come avviene in altri paesi d'Eu-

ropa, anche le competenze del Governo italiano andrebbero strutturate in modo diverso: un ministero unico per l'ambiente e il territorio; un ministero per la mobilità e le infrastrutture; un ministero per le aree urbane. Così, spesso, sono organizzati i Governi europei: non ci vedo nulla di scandaloso, mi sembra normale che un governo discuta anche sulle sue competenze e su come dare più unitarietà e più efficacia, in questo caso, alla materia della difesa del suolo (*Applausi dei deputati del gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Fabris, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole De Cesaris. Ne ha facoltà.

WALTER DE CESARIS. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, care colleghe e cari colleghi, anche gli ultimi tragici eventi di questi mesi hanno evidenziato ancora una volta al grande esposizione del nostro territorio al rischio idrogeologico. Ancora in questi ultimi giorni un'ondata di caldo eccessivo, in particolare in Calabria, Sicilia, Sardegna, fa bruciare parte del nostro paese; gli incendi si fanno più devastanti e la distruzione della vegetazione lascia il territorio più esposto; il rapido deflusso delle acque riduce nel terreno l'umidità, che frenerebbe gli incendi. Al tempo stesso, le zone denudate dagli incendi rimangono quasi sempre tali e quali, il che espone ancor di più all'attacco del fuoco.

Come purtroppo accade con regolarità, le popolazioni si sentono abbandonate, si alimentano le polemiche e gli scarichi di responsabilità tra vari livelli istituzionali. Ma noi dobbiamo andare oltre l'emergenza e la polemica del momento: oggi, siamo qui a discutere sul perché, a dieci anni dalla sua approvazione, la legge sulla difesa del suolo abbia nella sostanza, almeno finora, fallito nella parte sostanziale dei suoi obiettivi. Concordo sulle linee generali della relazione della presidente Lorenzetti: le autorità di bacino quasi mai sono state costituite e quasi mai

hanno assolto i due compiti fondamentali cui sono chiamate, l'indagine sullo stato di bacino e la redazione del piano di bacino.

Fondamentalmente, non si sono mai volute decidere le cose da non fare assolutamente: dove non costruire, dove non disboscare, dove non aprire cave e fare altre opere. È quindi anche, ma non solo, una questione di risorse messe a disposizione: è prima di tutto una questione di responsabilità politica per chi ha autorizzato le costruzioni spesso abusive, chi ha permesso il disboscamento, chi deve intervenire per la cura degli argini e il monitoraggio del territorio, chi aggiorna i catasti, fa i sopralluoghi, controlla le cave e le discariche. È giusto quindi indicare la responsabilità politica del dissesto. Ciò tra l'altro testimonia, secondo me, che la fragilità e la vulnerabilità del nostro territorio sono opera innanzitutto del comportamento delle persone e solo secondariamente possono risultare aggravate dalla particolare configurazione geomorfologica del terreno. Ne segue che gli interventi correttivi devono incentrarsi sul cambiamento della cultura e della politica in senso più ampio rispetto a quanto comunemente si ammetta.

Non si tratta, cioè, solo di rendere più efficaci certe leggi e più rispettati determinati vincoli: si tratta di porre in essere un'attività di prevenzione che finora è mancata. Mi sembra che ciò debba avvenire in due sensi. Innanzitutto, in un senso più tecnico, prevenzione vuol dire conoscere il territorio e le sue dinamiche, anche sociali oltre che ambientali, e trovare quindi, tramite finanziamenti più continui e interventi di manutenzione più costanti, una maggiore attenzione alle ripercussioni di ciascun evento, per esempio adottando obbligatoriamente la valutazione d'impatto ambientale. Sono necessarie modalità d'azione più adeguate alla necessità di bonificare, bisogna ripristinare situazioni di sicurezza del territorio e vietare il riprodursi di condizioni di rischio e di pericolo. In senso più generale, mi sembra che prevenzione voglia dire anche ricostruire quelle condizioni che nei secoli hanno impedito il degrado

della collina, della montagna e dell'acqua. L'uomo, con le tecniche agricole e l'utilizzo del suolo praticato nel corso dei secoli, è stato un potente deterrente rispetto all'evento naturale, oggi tanto disastroso, denominato alluvione.

Nelle mutate attuali condizioni odierne, l'uomo deve quindi tornare ad essere il fulcro della protezione del territorio, evitando la tendenza all'abbandono delle zone interne e alla concentrazione degli insediamenti umani e delle attività sulle coste, in pianura, nelle città. Ciò implica, appunto, una coraggiosa politica della montagna, della collina, dell'acqua, dello sviluppo e della civiltà della vita in ambiente non urbano, di recupero degli insediamenti abbandonati.

In questo senso, quindi, se è importante superare l'attuale debolezza e frammentazione di direzione centrale, anche attraverso un riaccorpamento di funzioni che veda certo centrale il ruolo del Ministero dell'ambiente e del territorio, tuttavia tale configurazione delle responsabilità non può assorbire tutte le funzioni. Se per difesa del suolo intendiamo anche l'azione che consenta il recupero delle aree abbandonate perché non è più conveniente viverci o lavorarci, nuove convenienze possono nascere solo da un'azione concertata dell'intero Governo, che assuma quindi la rimozione delle cause reali all'origine del dissesto o della perdita di qualità dell'acqua e dei suoli come prioritario aspetto delle politiche economiche, sociali, finanziarie, di quelle volte alla valorizzazione del patrimonio naturale, storico e insediativo del nostro paese. I piani di bacino devono essere sovraordinati rispetto alla programmazione urbanistica. Il governo del territorio quindi deve essere vincolato dalle previsioni e dalle prescrizioni del piano di bacino. Anche se non esistono piani di bacino compiuti, esiste tuttavia una certa conoscenza del territorio e delle sue dinamiche negative, così che sarebbe opportuno valorizzare tali conoscenze nei termini, per esempio, della predisposizione di norme di salvaguardia. Gli schemi previsionali e programmatici già elaborati

dalle autorità di bacino, ma anche la documentazione rilevabile dai documenti regionali o provinciali relativi ai piani paesistici o ai piani delle aree protette o la documentazione nata dalle attività conoscitive poste in essere da altri enti possono permettere cioè l'individuazione di precise norme di salvaguardia in attesa, appunto, dei piani di bacino. Norme che debbono essere coordinate con la programmazione del territorio da parte delle autorità locali, regionali, provinciali o comunali, nelle rispettive diversità o competenze.

Ebbene, si può proporre, per esempio, che le autorità di bacino abbiano la responsabilità dell'indizione di apposite conferenze di servizio, aventi lo scopo di delineare territorio per territorio questo sistema di salvaguardia, che è anche un sistema di intervento sulle aree di maggiore crisi o fragilità o pericolosità. Il piano di bacino è atto al quale devono conformarsi tutti i provvedimenti del governo del territorio. Quindi, l'autorità che lo promana non può né deve effettivamente governare il territorio, bensì debbono esservi meccanismi di cogenza nella conformità al piano di bacino, che lo rendano operativo e non solo una cornice interessante di azioni che possono però tranquillamente andare verso altre direzioni.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA
(ore 10,10)

WALTER DE CESARIS. Dimensione di gestione che nella sostanza resta affidata alla comunità eletta di regioni, province e comuni, per motivi evidenti che hanno la loro legittimità anche nella circostanza che vi è un legame intimo tra attività umana e qualità o dissesto del territorio.

La radiografia del nostro paese è assolutamente drammatica, come veniva ricordato: 65 per cento del territorio nazionale, circa 4.600 comuni, a rischio idrogeologico; oltre 1.500 comuni colpiti da alluvioni e più di 2.000 che hanno

subito danni per frane e smottamenti; alluvioni e frane dal dopoguerra hanno provocato oltre 3.500 morti; una stima annuale, come ricorda il documento predisposto per questo dibattito, porta gli oneri a carico dello Stato per catastrofi naturali nell'ultimo decennio a circa 8 mila miliardi l'anno.

Oltre alle risorse, ai mezzi, agli uomini per potenziare la difesa del suolo, è mancato il coraggio, al centro e alla periferia, di dire dei «no»: no alle costruzioni selvagge, no all'escavazione del territorio, no all'incuria degli argini. E quindi, prima e oltre che di risorse, occorre parlare di una svolta politica sulla gestione e sull'uso del territorio. Occorre, per fare un esempio, rimettere in discussione una concezione del decentramento e anche del cosiddetto federalismo che mi sembra possa essere sbagliata o foriera di conseguenze negative. Un bacino idrografico, il corso di un fiume non segue i confini amministrativi, è un'entità prima territoriale e fisica. E allora bisogna rivedere, ripensare processi avviati che possono mettere in discussione elementi fondamentali di una unitarietà di interventi: spezzettare competenze in questo senso non aiuta. Occorre, al contrario, rafforzare il carattere unitario delle competenze, necessario al monitoraggio del territorio. Occorre, per esempio, confermare il carattere nazionale generale ed unitario dei servizi tecnici nazionali, il che non è in contrasto con l'articolazione territoriale capillare delle strutture di studio, di monitoraggio, di osservazione del territorio e di intervento. Processi innescati in funzione di una presunta modernizzazione spezzettano le competenze e le risorse e mortificano la capacità di intervento. Come non mettere in discussione, quindi, tutti quei processi di deregolazione del governo del territorio che si sono affermati in questi anni nella falsa convinzione che la celerità della decisione e dell'intervento debba essere coniugata per forza con la deregolazione, cioè con la rinuncia ad un ruolo forte di programmazione e di controllo?

Due punti di approfondimento rispetto al documento presentato. Il primo riguarda il capitolo del cosiddetto «federalismo fluviale» e della «internalizzazione» della risorsa acqua intesa come risorsa economica. Per internalizzazione si intende la valorizzazione degli aspetti dell'acqua suscettibili di valutazione economica. Occorre evitare però che la cosiddetta internalizzazione della tariffa dell'acqua ponga a carico della collettività un effetto che è proprio soltanto di alcune delle azioni compiute o dei processi lavorativi ed insediativi realizzati, con la conseguenza di non raggiungere neanche lo scopo prefissato, che dovrebbe essere soprattutto quello di gravare in modo particolare sull'inquinatore cercando di dissuaderlo a continuare ad agire come sta facendo.

L'altra questione riguarda il tema delle coperture assicurative. Anche qui credo che occorra evitare il rischio che il tema possa risultare fuorviante in quanto concernente problematiche che solo forzatamente possono essere qui ricondotte, a meno di non ritenere che non vi sia nulla da fare invitando così i cittadini a premunirsi per conto loro (essendo la famosa prevenzione, con la connessa rimozione di quanto inquina e disseta, nient'altro che una chimera).

In conclusione, una considerazione più di carattere politico. Ci sono stati ritardi, anche ultimamente, e disorganizzazione nei soccorsi. Il sistema di protezione civile ha fatto grandi passi in avanti in questi anni, ma nelle sue ultime vicende ha manifestato qualche crepa: manca fondamentalmente il livello della prevenzione. Anche qui occorre un coordinamento, una regia unica: occorre quindi investire risorse e mezzi per un grande progetto di «rinaturazione» del paese. La finanziaria è un primo ed impegnativo banco di prova.

È possibile aprire un nuovo corso riformatore. Solo così queste tragiche esperienze potranno non essere vane. Servono quindi risorse, impegno, impiego di mezzi, uomini, donne, ma soprattutto serve una nuova volontà politica; serve

mettere in discussione un improvvido spezzettamento di competenze e di responsabilità in nome di un malinteso federalismo e mettere al centro una capacità, unitaria ma capillare nel territorio, di programmazione e di controllo pubblico; serve dire un « no » anche spiacevole ed impopolare all'edificazione selvaggia; serve affermare un primato della salvaguardia e dell'integrità fisica del territorio rispetto agli interessi di categorie, di settori imprenditoriali e dei soggetti coinvolti; serve un grande piano di lavori di pubblica utilità per il monitoraggio, il controllo e la riforestazione.

La difesa dell'ambiente deve diventare uno degli assi portanti di una nuova politica di programmazione, un'occasione di sviluppo economico e civile e di sicurezza per le popolazioni. Si tratta quindi di valorizzare il nesso lavoro-occupazione-ambiente, che è invece negato dalla logica delle grandi opere. La salvaguardia del territorio può essere una grande risorsa strategica, una grande risorsa economica per una nuova politica e per un nuovo corso riformatore. È questo lo scatto in avanti che chiediamo a noi tutti (*Applausi dei deputati del gruppo dei democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Sospiri. Ne ha facoltà.

NINO SOSPIRI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, stiamo discutendo su una relazione che, tutto sommato, almeno personalmente, ritengo possa essere condivisa. Essa infatti fotografa l'esistente, analizza e fornisce dati e si esprime anche in maniera critica in ordine all'attuazione della legge n. 183 del 1989.

In alcuni passaggi tenta di individuare anche le responsabilità dalle quali deriverebbe la mancata attuazione della normativa. In particolare, fa riferimento alle regioni e al Ministero dei lavori pubblici. Non so se il sottosegretario per i lavori pubblici abbia qualcosa da dire per confermare o per contestare quanto si dice a pagina 7 della relazione. Leggo testualmente: « Le cause desumibili dai punti

precedenti » — riconducibili, come dicevo, alla mancata attuazione della legge n. 183 — « non esimo dal riconoscere nel Ministero dei lavori pubblici e in molte regioni i principali responsabili dell'attuale situazione ».

Sinceramente, non credo sia il caso di demonizzare quel dicastero, la sua attività, le sue iniziative. Certo è, però, che quell'opera di stimolo e di indirizzo che avrebbe dovuto esercitare è mancata.

Mi sembra un po' più debole la parte propositiva della relazione al nostro esame, perché sostanzialmente riconduce tutto alla mancata attuazione delle previsioni della legge n. 183 del 1989. Mi sembra troppo semplice, per non dire semplicistico, sostanziare una relazione di questa importanza con un'unica sottolineatura alla inattuazione della normativa. Ciò mi induce a svolgere una riflessione su quanto accade in Italia, e non solo nel settore del quale ci stiamo occupando, cioè non solo in campo ambientale.

La legislazione in materia ambientale c'è e, tutto sommato, è accettabile. Certo, non siamo all'avanguardia nel mondo, ma non rappresentiamo neppure la retroguardia. C'è un corpo legislativo che, complessivamente, può essere giudicato in maniera positiva, però costantemente accade che le norme non vengano attuate: che si tratti dello Stato, delle regioni o degli enti locali, siamo comunque in presenza di questa verità evidente, bruciante che, come dicevo, non riguarda solo l'ambiente.

Per fare solo un altro esempio, possiamo pensare alla sanità: torna il concetto della prevenzione, individuato dalla legge ma nei fatti costantemente trascurato.

Non c'è, insomma, onorevoli colleghi — basta guardare gli atti — alcuna indagine conoscitiva condotta da una qualsiasi Commissione di questo o dell'altro ramo del Parlamento che non rechi l'indicazione della inattuazione delle norme di legge. Pensiamo alle normative sull'handicap, sulle barriere architettoniche, sugli ex ospedali psichiatrici; ma pensiamo anche alla legge n. 394, quella sulle aree naturali

protette, alla cosiddetta legge per la montagna, alle ARPA, costituite soltanto in piccola misura e quasi nessuna operante. Dunque questa è una realtà che potremmo definire trasversale riguardando tutti i settori. Non poteva dunque sfuggire la legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo, di cui ci stiamo occupando in modo particolare.

Sinceramente, come mi è accaduto di fare in diverse occasioni per altri provvedimenti legislativi, mi chiedo: è mai possibile che a dieci anni dall'approvazione non sia stato predisposto alcun piano di bacino? È assurdo, è incredibile! Si resta esterrefatti, quasi disarmati di fronte ad una realtà di questo genere. In molti casi, come qui è già stato ricordato, per le autorità di bacino interregionali e regionali siamo ancora alla fase organizzativa; siamo ancora alla fase della costituzione, con l'eccezione di pochi casi, delle stesse autorità.

Il problema dunque non è tanto quello, come pure è stato detto e scritto, di superare le distinzioni e i frazionamenti tra bacini di interesse nazionale, di interesse interregionale o di interesse regionale. Ci deve essere invece qualcosa di ben più grave e pesante! Le responsabilità non possono riguardare questa suddivisione dei bacini. A mio avviso, c'è una mancanza di indirizzo, di coordinamento, di scarsità di finanziamenti.

Se vogliamo dirla tutta — lo dobbiamo fare sempre e in modo particolare in questa sede —, accade spesso che in materia ambientale delle buone norme non vengano attuate proprio perché non vengono finanziate con somme congrue. Le incapacità, le disfunzioni, le carenze organizzative ci sono senz'altro ma in primo luogo, almeno a mio giudizio, c'è una scarsità dei finanziamenti. Tutto questo è gravissimo. Quasi la metà del nostro territorio nazionale — è noto — è a rischio sismico e più della metà è a rischio idrogeologico.

È vero che poi le zone a rischio sismico sono in molti casi anche zone a rischio idrogeologico, però è anche vero che tali percentuali fanno chiaramente

emergere una realtà indiscutibile e cioè che il nostro territorio per le sue caratteristiche, per la sua conformazione, per il suo suolo e il suo sottosuolo è in larghissima misura a rischio.

Ho parlato di rischio sismico, di rischio idrogeologico, di rischio di incendi, di alluvioni, di frane e di smottamenti. Proprio in questi giorni abbiamo visto che cosa accade al nord e al sud d'Italia. Ad ogni modo, questa è la natura, questo è il nostro territorio, che già di per sé è difficile da controllare. A ciò si sommano grandi e gravi responsabilità dell'uomo, che non ha fatto un uso del territorio compatibile con la sua tutela, anzi lo ha saccheggiato, lo ha distrutto e devastato, molto spesso grazie al silenzio, se non addirittura alla complicità ed alla connivenza delle autorità preposte all'effettuazione di determinati controlli.

Vorrei fare un esempio. Quando si costruiscono case abusive e la principale autorità preposta al controllo del territorio, il comune, non interviene pur in presenza di evidenti e note attività speculative, ci troviamo di fronte ad enti locali, ad istituzioni marce e bacate, come marci e bacati sono gli speculatori.

Forse troppo a lungo si è pensato che le risorse naturali fossero infinite, inesauribili; forse troppo a lungo si è creduto, sbagliando, che la natura avesse una capacità di rigenerazione perenne, ma così non è stato né avrebbe potuto essere. L'uomo ha il diritto di usare la natura, il creato, il territorio, ma il problema è un altro: il fatto è che l'uomo ha abusato della natura, del creato, del territorio, delle acque, dell'atmosfera, e lo ha fatto irresponsabilmente, con delle conseguenze che oggi sono davanti agli occhi di tutti.

A mio giudizio è stato commesso un altro errore di fondo: è stata attuata una politica sbagliata in alcuni settori, che ha portato allo spopolamento delle fasce collinari, delle fasce pedemontane e della fascia montana. Anziché intervenire per favorire la permanenza delle popolazioni in quei territori, si è pensato alle grandi realtà urbane, si è favorita l'urbanizzazione e la concentrazione delle popula-