

SENATO DELLA REPUBBLICA
——— XVII LEGISLATURA ———

Mercoledì 4 settembre 2013

alle ore 11 e 16,30

94^a e 95^a Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

- I. Discussione di mozioni sui rischi da dissesto idrogeologico** (*testi allegati*)
- II. Discussione di mozioni contro la diffusione del gioco d'azzardo** (*testi allegati*)
- III. Discussione di mozioni sulla combustione di rifiuti nei cementifici** (*testi allegati*)

MOZIONI SUI RISCHI DA DISSESTO IDROGEOLOGICO

(1-00029) (30 aprile 2013)

ZANDA, VACCARI, CALEO, VATTUONE, MIRABELLI, SOLLO, PUPPATO, GUERRA - Il Senato,

premessi che:

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

la fragilità del territorio italiano è documentata e sempre più evidente: i dati forniti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sul finire della XVI Legislatura classificano il 10 per cento circa del territorio nazionale ad elevata criticità idrogeologica, ossia a rischio di alluvioni, frane e valanghe; i due terzi delle aree esposte a rischio riguardano i centri urbani, le infrastrutture e le aree produttive; più in generale, e con diversa intensità, il rischio di frane e alluvioni riguarda tutto il territorio nazionale: l'89 per cento dei comuni sono soggetti a rischio idrogeologico e 5,8 milioni di italiani vivono sotto tale minaccia;

alla particolare conformazione geologica del territorio italiano, alla fragile e mutevole natura dei suoli che lo compongono ed all'acuirsi delle variazioni climatiche estreme, non è stata contrapposta una tutela specifica che garantisca dalla forte pressione antropica che si registra nel Paese: l'Italia è, infatti, un Paese fortemente antropizzato, con una densità media pari a 189 abitanti per chilometro quadrato, assai superiore alla media europea, pari a 118 abitanti per chilometro quadrato, e con fortissime sperequazioni nella distribuzione territoriale;

secondo i dati Istat, il *trend* del consumo di suolo nel nostro Paese è cresciuto a ritmi impressionanti, pari a 244.000 ettari all'anno di suolo divorato da cemento ed asfalto; si è assistito, negli ultimi decenni, ad una crescita continua dell'urbanizzazione, al diffondersi di una cementificazione spesso incontrollata, all'artificializzazione di corsi d'acqua, fiumare e canali e alla sottrazione di aree allagabili e di aree libere, agricole e boschive, che rappresentano presidi essenziali per la tenuta del territorio italiano, di cui si paga un prezzo altissimo ogni qualvolta, sul Paese, si abbattano piogge particolarmente intense;

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

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

l'assenza di un'adeguata pianificazione territoriale, l'abbandono della cura dei boschi unita ad una cementificazione incontrollata hanno prodotto una rilevante perdita di terreni per la produzione agricola che, insieme alla desertificazione legata all'improduttività dei suoli, sono fattori di rischio per gli equilibri ambientali;

gli eventi alluvionali che hanno colpito anche in queste ultime settimane i territori dell'Emilia-Romagna e della Liguria, e i dissesti dei territori appenninici che ne sono seguiti, nonché quelli che hanno colpito ripetutamente nei mesi passati la Toscana, le Marche, il Veneto, la Campania e la Sicilia, dimostrano quanto il problema del dissesto idrogeologico non sia più catalogabile nella logica dell'emergenza, sia a causa della frequenza degli eventi sia per la gravità delle ricadute prodotte sui sistemi territoriali coinvolti;

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

più in generale, occorre sottolineare come le politiche di gestione del territorio continuano a destinare la gran parte delle risorse disponibili, che restano comunque scarse, all'emergenza, anziché ad un'effettiva opera di prevenzione e messa in sicurezza del territorio, che è invece l'unica soluzione in grado di prevenire danni economici e perdite di vite umane inaccettabili; ad esempio, a fronte di un finanziamento della legge n. 183 del 1989 (ora abrogata dal decreto legislativo n. 152 del 2006) per la difesa «strutturale» del suolo, pari a soli 2 miliardi di euro negli ultimi 20 anni,

sono stati spesi ben 213 miliardi di euro per arginare le molteplici emergenze che si sono verificate: 161 miliardi di euro per coprire i danni provocati dai terremoti e 52 miliardi di euro per riparare i disastri derivanti dal dissesto idrogeologico. Tra il 1999 ed il 2008, inoltre, sono stati impiegati 58 miliardi di euro per la difesa del suolo, la riduzione dell'inquinamento e l'assetto idrogeologico, ma di questi oltre il 50 per cento è stato assorbito dalle spese di parte corrente e solo 26 miliardi di euro sono stati destinati ad investimenti per la prevenzione dei rischi;

gli stanziamenti ordinari riguardanti la difesa del suolo e il rischio idrogeologico, iscritti nei bilanci di previsione degli ultimi anni, indicano pesanti riduzioni di risorse, facendo venir meno la certezza di poter disporre delle risorse necessarie a politiche di prevenzione, che hanno bisogno di continuità per poter essere efficaci, e registrando, nei fatti, uno spostamento delle modalità di finanziamento che privilegia la gestione straordinaria, mediante strumenti che non sempre hanno prodotto risultati soddisfacenti;

il piano straordinario per la prevenzione del rischio idrogeologico, previsto dalla legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per il 2010), che aveva assegnato al Ministero dell'ambiente fondi per un miliardo di euro per interventi straordinari, a valere sulle risorse del fondo per le aree sottoutilizzate, diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, non ha mai prodotto i risultati attesi. I fondi, destinati a finanziare gli accordi di programma sottoscritti con le Regioni, che concorrevano con 954 milioni di euro a valere sulla quota regionale del fondo per le aree sottoutilizzate, per la realizzazione degli interventi prioritari di prevenzione, sono stati prima ridotti di oltre 200 milioni di euro per far fronte ai danni provocati da alcune calamità naturali e poi, di fatto, azzerati dai tagli di bilancio voluti dal Governo Berlusconi e dal Ministro dell'economia e delle finanze *pro tempore*, Giulio Tremonti, e realizzati in particolar modo con il decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;

la situazione determinatasi per effetto della mancata attuazione del piano straordinario contro il dissesto idrogeologico è risultata talmente grave da costringere il Governo Monti ad adottare tre apposite delibere del Cipe, la prima (n. 8 del 2012) allo scopo di individuare fra gli interventi di rilevanza strategica regionale quelli per la mitigazione del rischio idrogeologico individuati negli accordi di programma già sottoscritti fra il Ministero dell'ambiente e le Regioni del Mezzogiorno, con conseguente assegnazione di complessivi 680 milioni di euro; la seconda (la n. 6 del 2012) per lo

stanziamento di 130 milioni di euro, anch'essi per interventi diretti a fronteggiare i fenomeni di dissesto idrogeologico in alcune aree delle regioni del Centro-Nord; la terza (la n. 87 del 2012) per l'assegnazione di ulteriori 1.060 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, per il finanziamento di interventi per la manutenzione straordinaria del territorio nelle regioni del Mezzogiorno;

considerato che:

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

a livello nazionale si sconta, ad oggi, la mancanza di una regia unitaria delle azioni di difesa del suolo e di gestione della risorsa idrica; l'adeguamento alle normative comunitarie (direttiva 2000/60/CE sulle acque e 2007/60/CE sulle alluvioni) avrebbe necessariamente richiesto la definizione di ruoli e competenze che sono ancora confuse tra livelli distrettuali e regionali, con l'effetto di non rendere riconoscibile la catena delle responsabilità; l'attuale revisione dei livelli istituzionali e la diversa attribuzione di funzioni in materia di pianificazione territoriale di scala vasta e di tutela delle risorse ambientali rischiano, peraltro, di creare nuove criticità;

il sistema di gestione proposto per la difesa del suolo, la tutela delle acque e i servizi idrici è di tipo spiccatamente centralistico, incapace di coordinare sinergicamente competenze, ruoli, responsabilità e poteri decisionali delle istituzioni interessate e di armonizzare contenuti, modalità di approvazione, attuazione ed aggiornamento dei diversi strumenti di pianificazione; l'istituzione delle 8 autorità di bacino distrettuali, non ancora operative, alle quali viene attribuita la potestà pianificatoria, trova limiti nella stessa delimitazione territoriale dei distretti approvata nella loro architettura istituzionale: un eccessivo peso ministeriale, un conflitto latente con il sistema delle Regioni, deleterio per gli organismi che dovrebbero fondarsi sul principio cooperativo tra Stato e Regioni a fronte di competenze concorrenti in materia territoriale, nonché una scarsa operatività economica

di tali organismi, a causa delle crescenti difficoltà finanziarie del settore pubblico;

i piani di gestione dei distretti idrografici e i relativi programmi di azione, da predisporre per il raggiungimento degli obiettivi della direttiva sulle acque 2000/60/CE entro il termine di 9 anni dalla sua entrata in vigore, sono stati adottati dai comitati istituzionali delle autorità di bacino, ma sono tuttora in attesa di definitiva approvazione da parte del Consiglio dei ministri: ad oggi il Governo ha approvato solo due schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recanti approvazione di piani di gestione distrettuali, quello del distretto idrografico padano e quello del distretto pilota del fiume Serchio, con il risultato di aver prodotto finora solo effetti limitativi per i territori interessati, senza aver invece dispiegato le azioni positive in essi previste;

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

tratto fondante del progetto comunitario, a cui dovrebbe ispirarsi l'azione del nostro Paese in materia di difesa del suolo, è il perseguimento di un'azione programmatica non limitata al semplice bilanciamento delle esigenze di sicurezza, di quelle ecologiche ed economiche, ma finalizzata all'obiettivo di un cambiamento del modello di sviluppo, attraverso scelte di destinazione ed uso del territorio. Punti caratterizzanti di tale programma sono la ricostruzione ecologica dei corsi d'acqua, lo sfruttamento dei processi di qualificazione dell'agricoltura come cura e presidio del territorio, l'introduzione dell'analisi economica nei processi decisionali, al fine di realizzare gli interventi che portano maggior beneficio alla collettività piuttosto che favorire la redditività immediata del singolo; l'assunzione, nel quadro degli scenari di cambiamento, anche dei cambiamenti climatici, la promozione di politiche di adattamento piuttosto che il ricorso ad interventi strutturali, la valorizzazione di pratiche di tipo negoziale-dialogico e di partecipazione e coinvolgimento del pubblico nella ricerca di scelte condivise;

la maggior parte degli interventi finalizzati alla difesa del suolo realizzati in Italia sono interventi strutturali di difesa passiva, nonostante sia ormai dimostrato che il binomio «dissesto-intervento di difesa del dissesto» può

dar luogo a soluzioni localmente soddisfacenti, ma, se applicato diffusamente, può provocare effetti negativi, non solo perché spesso il rapporto costo/efficacia è sfavorevole, ma anche perché la realizzazione di un intervento a monte può aggravare i pericoli a valle. Al contrario, occorre puntare sulle attività di carattere preventivo, che pongano l'enfasi sul valore delle regole di uso del suolo, sul monitoraggio delle situazioni di rischio e sul grado di conoscenza e consapevolezza delle popolazioni del livello di esposizione al rischio di un territorio, senza dimenticare l'importanza e la necessità di attivare programmi di adeguata manutenzione degli alvei fluviali, con particolare riferimento all'assetto vegetazionale, che tenga conto anche di un corretto equilibrio ecologico degli stessi;

in particolare, la strategia classica di difesa dalle inondazioni, che si è basata fino ad ora sulla quasi esclusiva costruzione di opere (argini, difese spondali, briglie, casse di espansione, eccetera), non sta fornendo le risposte adeguate alle aspettative dei territori, come dimostrano i sempre più frequenti disastri che stanno colpendo il territorio italiano. Un sistema di difesa dalle alluvioni basato prevalentemente sulle opere e sugli argini e sul concetto di messa in sicurezza, intesa idealmente dai più come sicurezza assoluta contro ogni evento ma in realtà mai raggiungibile, è inoltre intrinsecamente fragile: può essere soggetto a cedimenti o può essere messo in crisi da eventi piovosi maggiori di quelli di progetto, seppur molto rari, e necessita quindi di essere aggiornato e affiancato da una strategia di difesa meno dipendente dalle opere. È quindi auspicabile che una moderna strategia di difesa del territorio dalle inondazioni minimizzi il ricorso alle opere, limitandole a quelle realmente irrinunciabili, e si indirizzi verso un approccio più in sintonia con i processi naturali, puntando ad una sinergia tra obiettivi di riqualificazione dell'ecosistema fluviale e di diminuzione del rischio idraulico e del dissesto idrogeologico;

considerato inoltre che:

da almeno 20 anni in diversi Paesi europei si sono iniziati a riconoscere i limiti di un approccio alla gestione puramente "infrastrutturale" del rischio idraulico e idromorfologico. Di conseguenza hanno preso piede le prime esperienze fondate sul concetto di "restituire spazio al fiume" e, ove e quando compatibile con il contesto territoriale, di assecondarne le dinamiche morfologiche, lasciando la possibilità ai corsi d'acqua di allagare o erodere dove questo possa avvenire senza minacciare vite umane o beni di interesse rilevante. In tal senso sia in Europa che nel mondo sono già numerosi gli esempi di successo di politiche di gestione del territorio e dei

corsi d'acqua incentrate sulla sinergia tra i due obiettivi di diminuire il rischio e migliorare l'ecosistema fluviale. Le principali azioni di questa nuova strategia europea comprendono: riqualificare i corridoi fluviali, recuperare e riconnettere le aree allagabili e riattivare la mobilità dei fiumi, delocalizzare edifici e infrastrutture a rischio, arrestare il consumo di suolo e attrezzare le aree urbanizzate contro le piogge intense;

anche la gestione delle sempre più frequenti emergenze dovute al dissesto idrogeologico, in capo nel nostro Paese ad un sistema di protezione civile tra i più qualificati al mondo, ha dovuto misurarsi negli ultimi anni con crescenti difficoltà, in primo luogo a seguito dell'emanazione da parte del Governo Berlusconi del decreto-legge n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, che aveva introdotto, a carico delle Regioni, l'obbligo di attingere a risorse proprie, mediante l'apposizione di addizionali fiscali regionali e l'aumento dell'accisa sulla benzina per i cittadini e le imprese già colpite da eventi calamitosi, per far fronte a situazioni per le quali il Governo avesse dichiarato lo stato di emergenza, con la conseguenza di aggravare una situazione già particolarmente difficile e di paralizzare, a causa dei ricorsi avanzati da alcune Regioni davanti alla Corte costituzionale, la tempestività degli interventi diretti a fronteggiare le ricorrenti emergenze;

la dichiarazione di illegittimità costituzionale della citata normativa da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2012 e la conseguente adozione da parte del Governo Monti delle misure del decreto-legge n. 59 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 100 del 2012, in materia di protezione civile, non hanno fugato tutti i dubbi degli amministratori locali in ordine al fatto che in caso di calamità naturali gli eventuali interventi di protezione civile messi in atto da organismi statali, in particolare quelli approntati dalle forze armate, non siano posti a carico degli enti territoriali rappresentanti delle popolazioni colpite dalle medesime calamità naturali. Ad aumentare le incertezze e le preoccupazioni degli amministratori locali e a minare l'efficace svolgimento delle attività di protezione civile hanno contribuito negativamente - altra triste eredità della passata Legislatura e del Governo Berlusconi - il sostanziale azzeramento del fondo regionale di protezione civile istituito dalla legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001) e così utile in passato a garantire il funzionamento del sistema regionale di protezione civile e la copertura dei danni causati da eventi di pertinenza regionale, nonché il dimezzamento del fondo nazionale per la protezione civile;

rilevato che:

in Italia il mercato assicurativo offre la garanzia per rischi da catastrofi naturali come estensione della garanzia di base contro l'incendio, ma tale offerta è più diffusa nelle polizze alle imprese e più rara per i privati; occorrerebbe promuovere la diffusione di una moderna cultura che tenga conto del rischio da catastrofi naturali e dei suoi drammatici effetti e costi umani, sociali ed economici, e in tale ottica è da ritenere indispensabile un incisivo intervento dello Stato che affianchi e renda più convenienti e sostenibili per i cittadini i costi di un sistema di copertura assicurativa volontaria degli edifici; andrebbero pertanto incoraggiate forme di trasferimento dei rischi di catastrofi sul modello di quanto accade in altri Paesi, quale la Francia, dove vige un regime assicurativo semi-obbligatorio che vede lo Stato nel ruolo di riassicuratore di ultima istanza;

è quanto mai necessario richiamare ad un nuovo e più incisivo impegno il Parlamento e il Governo, anche alla luce dei deludenti risultati registrati in questi anni e della necessità di individuare soluzioni tempestive ed avanzate per fronteggiare il ripetersi di episodi calamitosi ed emergenziali, sempre più gravi e difficilmente risolvibili esclusivamente con interventi *ex post*, a loro volta sempre più costosi e sostanzialmente inefficaci;

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

specificatamente per i corsi d'acqua, la predisposizione di una strategia nazionale per la riqualificazione dei fiumi e del territorio finalizzata alla gestione delle alluvioni e del dissesto idrogeologico; si tratta di un elemento qualificante della "*green economy*", se impostato in modo da superare l'approccio dell'intervento *una tantum* e della sola risposta all'emergenza sulla scia della reazione al singolo evento; esso deve essere fondato sui principi della riqualificazione fluviale e sui concetti di non occupazione o ripristino delle aree destinate all'espansione naturale dei corsi d'acqua, di minimizzazione del rischio e di misure di adattamento al rischio residuo, e non sulla costruzione di opere in modo diffuso; occorre evitare l'ulteriore esposizione di beni al rischio, tramite una regolamentazione più attenta delle aree a pericolosità elevata, a partire dalle nuove urbanizzazioni, nonché evitare, in condizioni di somma urgenza, il

proliferare di interventi dettati principalmente dall'emotività del momento, che, se non correttamente programmati a scala di bacino, possono costituire una seria minaccia di perdita di biodiversità,

impegna il Governo:

1) a contrastare ogni iniziativa di indebolimento della pianificazione territoriale e di ricorso a nuovi condoni edilizi, salvaguardando la centralità della pianificazione territoriale integrata di scala vasta anche nelle scelte *in itinere* di ridefinizione dei livelli istituzionali esistenti, privilegiando la logica della prevenzione rispetto a quella di gestione dell'emergenza, anche nell'allocazione delle risorse economiche che devono essere rese stabili, utilizzabili in tempi certi e ricondotte ad una gestione ordinaria delle procedure, in primo luogo salvaguardando e sbloccando le risorse previste dagli accordi di programma già sottoscritti con le Regioni per gli interventi prioritari di prevenzione dal rischio idrogeologico;

2) ad adottare politiche che, contrastando il fenomeno dell'abbandono dei terreni, del disboscamento e, quindi, dell'improduttività del terreno stesso, riconoscano il valore strategico dell'agricoltura come presidio e strumento di manutenzione ordinaria del territorio;

3) a valorizzare il ruolo del mondo agricolo, detentore degli ultimi spazi non urbanizzati e quindi ancora realisticamente aperti ad usi integrati, per attuare una gestione integrata dei corsi d'acqua volta alla salvaguardia dalle alluvioni e al contemporaneo miglioramento ecologico dei fiumi, e ad individuare adeguati strumenti finanziari per compensare i servizi ambientali forniti dagli agricoltori;

4) a dare piena attuazione, nell'ambito della propria competenza, ai principi e ai contenuti delle direttive europee in materia di gestione delle risorse idriche e delle alluvioni, assumendo le opportune iniziative di natura amministrativa e normativa che possano portare ad una significativa riorganizzazione del sistema di responsabilità e competenze, che elimini sovrapposizioni ed incongruenze del quadro esistente, puntando ad una maggiore cooperazione tra i livelli amministrativi ed il sistema delle competenze tecniche esterne, ad un effettivo coordinamento tra politiche settoriali e territoriali, nonché ad una reale attuazione dei requisiti di partecipazione pubblica attiva e di informazione/educazione al rischio, anche mediante la valorizzazione di esperienze virtuose di programmazione negoziata territoriale, come i contratti di fiume;

5) a predisporre una strategia nazionale per la riqualificazione ecologica dei fiumi finalizzata alla gestione delle alluvioni e del dissesto idrogeologico;

- 6) ad individuare un meccanismo finanziario in grado di generare risorse certe ogni anno, per finanziare interventi integrati di riqualificazione fluviale, garantendo in particolare ai piani di distretto così indirizzati una disponibilità finanziaria sicura, che permetta di programmare la spesa e avviare il lungo processo di adattamento del territorio italiano verso condizioni di maggior naturalità e maggior sicurezza;
- 7) ad individuare azioni pilota di gestione di piani di manutenzione degli alvei fluviali, con particolare riferimento alla conservazione di un corretto assetto vegetazionale, tali da ridurre i costi necessari per la loro esecuzione anche attraverso l'individuazione di una filiera bosco alluvionale-legno-energia;
- 8) a definire canali preferenziali di finanziamento per gli interventi integrati con valenze idrauliche e ambientali sui fiumi, che puntano contemporaneamente a ridurre il rischio di alluvioni e a migliorare lo stato ambientale dei corsi d'acqua;
- 9) ad adottare iniziative normative, per quanto di propria competenza, volte ad apportare le modifiche al quadro normativo vigente nella logica unitaria della difesa idrogeologica, della gestione integrata dell'acqua e del governo delle risorse idriche, al fine di rendere finalmente operative le autorità di bacino distrettuali, secondo una *governance* che tenga conto delle esigenze di riequilibrio istituzionale sostenute dalle Regioni, di una delimitazione più funzionale dei distretti e di un sistema di governo in grado di riconoscere e valorizzare il patrimonio di conoscenze ed esperienze delle strutture tecniche di bacino esistenti a livello regionale e locale, nonché a portare a definitiva e rapida approvazione tutti i piani di gestione dei distretti idrografici e i relativi programmi di azione, ai fini del raggiungimento degli obiettivi previsti della direttiva sulle acque 2000/60/CE;
- 10) ad assumere iniziative volte a promuovere, nell'ambito della revisione delle regole del patto di stabilità interno, un piano straordinario di manutenzione diffusa del territorio e dei corsi d'acqua, che coinvolga il sistema delle autonomie locali e che rechi forme di incentivazione della partecipazione attiva della popolazione (come ad esempio i contratti di fiume) anche mediante la sperimentazione di progetti che coinvolgano lavoratori temporaneamente beneficiari di ammortizzatori sociali;
- 11) a promuovere, per quanto di competenza, le opportune modifiche normative che garantiscano la possibilità del sistema della protezione civile di operare in modo tempestivo ed efficace nel campo del contrasto ai danni

provocati dal dissesto idrogeologico, anche mediante la revisione delle criticità eventualmente riscontrate in sede di applicazione della nuova normativa prevista dal citato decreto-legge n. 59 del 2012;

12) a valutare l'opportunità di introdurre forme di assicurazione da rischi naturali che vedano comunque il coinvolgimento obbligatorio dello Stato anche solo nel ruolo di riassicuratore di ultima istanza.

(1-00095) (27 giugno 2013)

DE PETRIS, BAROZZINO, CERVELLINI, DE CRISTOFARO, MASTRANGELI, PETRAGLIA, STEFANO, URAS - Il Senato,

premessi che:

i sempre più frequenti fenomeni alluvionali e calamitosi che colpiscono il nostro Paese, mettono in luce drammaticamente l'estrema fragilità del territorio italiano e la necessità di una sua ormai improcrastinabile messa in sicurezza complessiva, contestualmente a una sostenibile pianificazione urbanistica. A questo si aggiunge il crescente grado di erosione costiera, che interessa oltre 540 chilometri lineari dei litorali italiani, in cui sono direttamente coinvolti beni esposti;

gli effetti conseguenti ai cambiamenti climatici in atto sono ormai tali che gli eventi estremi in Italia hanno subito un aumento esponenziale, passando da uno circa ogni 15 anni, prima degli anni '90, a 4-5 all'anno;

secondo dati forniti del Consiglio nazionale dei geologi, dal 1996 al 2008 in Italia sono stati spesi più di 27 miliardi di euro per dissesto idrogeologico e terremoti, oltre al fatto che 6 milioni di italiani abitano nei 29.500 chilometri quadrati del territorio considerati ad elevato rischio idrogeologico e ben 1.260.000 sono gli edifici a rischio per frane e alluvioni. Di questi, sono 6.000 le scuole e 531 gli ospedali;

circa il 10 per cento della superficie nazionale è ad alta criticità idrogeologica e sono oltre 6.600 i comuni interessati;

solo nell'ultimo triennio lo Stato ha stanziato circa un miliardo di euro per le emergenze causate da eventi calamitosi di natura idrogeologica in 13 regioni. Per la prevenzione, invece, sono stati stanziati solo 2 miliardi di euro in 10 anni, laddove il fabbisogno necessario per la realizzazione degli interventi per la sistemazione complessiva delle situazioni di dissesto su tutto il territorio nazionale è stimato in circa 40 miliardi di euro;

si continua, invece, a rincorrere le emergenze e le calamità e a contare i danni, e troppo spesso, purtroppo, le numerose vittime, stanziando ogni volta ingenti risorse economiche necessarie per ricostruire le aree colpite;

vanno, comunque, segnalati i complessivi 1.870 milioni di euro assegnati dal Cipe, nell'ambito della programmazione del fondo per lo sviluppo e la coesione, con 3 diverse delibere (n. 8 del 2012, n. 6 del 2012 e n. 87 del 2012) per il contrasto al rischio idrogeologico di rilevanza regionale, ma rimane il taglio costante che c'è stato in questi ultimi anni agli stanziamenti ordinari del Ministero dell'ambiente per la difesa del suolo, che si sono ridotti in maniera drastica e inaccettabile;

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

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

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

la legge finanziaria per il 2010 aveva destinato un miliardo di euro alla realizzazione di piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più alto rischio idrogeologico, individuate dalla direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le autorità di bacino e il Dipartimento della protezione civile nazionale. La stessa norma aveva, altresì, individuato, quale strumento privilegiato per l'utilizzo delle risorse, l'accordo di programma da sottoscrivere con le Regioni interessate. Detti accordi di programma sono stati sottoscritti praticamente con tutte le Regioni;

le risorse stanziare dalla legge finanziaria per il 2010, sono state successivamente ridotte di 200 milioni di euro per far fronte ad eventi calamitosi;

decorsi due anni dall'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2010, il piano straordinario per il dissesto idrogeologico in molte regioni presenta

notevoli difficoltà di attuazione. Detto piano, di fatto, non è praticamente mai decollato: si tratta di risorse di fatto in gran parte «virtuali». Quelle poche risorse che risultano a disposizione degli enti territoriali sono difficili da spendere a causa dei vincoli del patto di stabilità;

è, invece, necessario che le spese sostenute dalle Regioni e dagli enti locali per gli interventi di prevenzione e manutenzione del territorio e di contrasto al dissesto idrogeologico possano beneficiare dell'esclusione dai vincoli del patto di stabilità, che rappresentano un evidente fortissimo freno per l'avvio di interventi concreti da realizzare sui territori;

nell'audizione alla VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati del 30 novembre 2011, il Ministro dell'ambiente *pro tempore*, Corrado Clini, aveva sottolineato la necessità di «creare una capacità di investimento pubblico per la prevenzione del rischio idrogeologico che sia sostenuta da un'entrata stabile e sicura e che non sia assoggettata (...) ai tagli che hanno quasi azzerato il fondo esistente presso il Ministero dell'ambiente per la prevenzione del dissesto idrogeologico»;

l'avvio di un piano pluriennale per la messa in sicurezza del territorio del nostro Paese non solo avrebbe una straordinaria valenza e un reale interesse pubblico, ma rappresenterebbe la vera «grande opera» strategica di cui il nostro Paese ha prioritariamente bisogno. In più, al contrario della miriade di opere infrastrutturali a cui si è data priorità, sarebbe l'unica opera pubblica diffusa su tutto il territorio nazionale, in grado di attivare da subito migliaia di cantieri con evidenti ricadute positive dal punto di vista occupazionale. L'opera di risanamento territoriale, al contrario della grande opera infrastrutturale, è, infatti, distribuita e diffusa sul territorio, realizzabile anche per gradi e per processi di intervento monitorati nel tempo, in grado di produrre attività ed economie durevoli, oltretutto un elevato numero di persone impiegate nettamente superiore al modello della «grande infrastruttura»;

le politiche per la difesa del suolo devono riguardare gli elementi strutturali del rischio, ossia: la messa in sicurezza del territorio e la riduzione dei rischi legati agli usi impropri del territorio, compreso il fenomeno dell'abusivismo;

sotto questo aspetto il territorio italiano è, infatti, consumato e segnato profondamente, anche «grazie» al contributo nefasto del fenomeno dell'abusivismo troppo spesso ignorato o tollerato, soprattutto in alcune

aree del nostro Paese, e anzi alimentato anche dalle deprecabili norme di condono edilizio approvate negli anni scorsi;

i passati condoni edilizi hanno, infatti, contribuito fortemente ad alimentare la convinzione diffusa che sul territorio si possa compiere qualsiasi azione, anche senza avere l'autorizzazione di legge. È, invece, indispensabile sconfiggere questa cultura e riportare la necessaria trasparenza e rigore su tutti gli interventi urbanistici che trasformano il territorio e il paesaggio;

peraltro, va evidenziato che gli interessi che sottendono spesso al comparto delle costruzioni, si sommano agli storici interessi legati ai cambi di destinazione d'uso delle aree agricole e all'edificabilità dei suoli, entrando così troppo spesso in conflitto con una seria e corretta programmazione e gestione del nostro territorio. Purtroppo, troppi piani urbanistico-territoriali hanno spesso accompagnato e assecondato questo orientamento, anche perché gli oneri di urbanizzazione vengano spesso usati per ripianare i bilanci dei comuni e questo spinge i comuni stessi a costruire per fare cassa, anche a scapito di una corretta e sostenibile gestione del territorio;

una ricerca eseguita qualche tempo fa dal Wwf Italia con l'Università di L'Aquila fa, infatti, emergere dati che devono far riflettere: dal 1956 al 2001 la superficie urbanizzata del nostro Paese è aumentata del 500 per cento e si è valutato che dal 1990 al 2005 si è stati capaci di trasformare oltre 3,5 milioni di ettari, cioè una superficie grande quasi quanto il Lazio e l'Abruzzo messi insieme. Fra questi ci sono 2 milioni di ettari di fertile terreno agricolo, che oggi è stato coperto da capannoni, case, strade ed altro;

la pianificazione urbanistica e l'assetto del territorio sono, quindi, inevitabilmente strettamente connessi. Il governo del territorio include, infatti, l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, il contrasto al dissesto idrogeologico, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio;

gli interventi per la tutela e il risanamento del suolo e del sottosuolo vanno, quindi, necessariamente coordinati - se vogliono essere realmente efficaci - con le leggi urbanistiche e con i piani regolatori e non soltanto con i grandi piani territoriali;

il decreto legislativo n. 49 del 2010, recependo la direttiva 2007/60/CE, ha previsto una specifica disciplina per la gestione dei rischi alluvionali. Esso ha attribuito alle autorità di bacino distrettuali (previste dal codice ambientale) la competenza per la valutazione preliminare del rischio alluvioni, la predisposizione delle mappe della pericolosità e del rischio alluvioni. A dette autorità di bacino distrettuali compete l'adozione dei

piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico e la predisposizione di appositi piani di gestione del rischio alluvionale coordinati a livello di distretto idrografico. Le autorità di bacino distrettuali, peraltro, non sono ancora operative;

in questo ambito, manca comunque una regia unitaria di gestione della risorsa idrica capace di armonizzare e coordinare con efficacia le diverse competenze e i ruoli tra i vari soggetti istituzionali coinvolti e si registra una mancanza di «coordinamento» tra Stato e regioni;

un progetto sperimentale, che, se avviato, potrebbe contribuire sensibilmente all'opera capillare di manutenzione del nostro territorio, è quello relativo alla creazione di una sorta di «corpo giovanile per la difesa del territorio», che opererebbe in ambito regionale, composto di giovani iscritti nelle liste di disoccupazione e la cui famiglia abbia un ISEE non superiore ad una determinata somma, da impiegare per un anno in coordinamento con il Corpo forestale dello Stato, e dopo debita formazione, per le opere di pulizia dei corsi d'acqua, dei bacini lacustri e delle rive, per il rimboschimento dei bacini idrografici e per la difesa del suolo nell'ambito di singoli bacini o sottobacini idrografici. Ai giovani verrebbe corrisposta un'indennità mensile da definire ed esente da imposte e contributi,

impegna il Governo:

1) ad avviare, in raccordo con le Regioni, un piano pluriennale per la difesa del suolo nel nostro Paese, quale vera e prioritaria «grande opera» infrastrutturale, in grado non solamente di mettere in sicurezza il fragile territorio italiano, ma di attivare migliaia di cantieri distribuiti sul territorio, con evidenti ricadute importanti dal punto di vista economico e occupazionale;

2) ad assumere iniziative affinché l'utilizzo delle risorse proprie e delle risorse provenienti dallo Stato, da parte di Regioni ed enti locali, per interventi di prevenzione e manutenzione del territorio e di contrasto al dissesto idrogeologico, venga escluso dal saldo finanziario rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità interno, che finisce per rappresentare un fortissimo freno per l'avvio di interventi concreti da realizzare sui territori;

3) a individuare ulteriori risorse, nonché a sbloccare risorse già previste per la prevenzione del rischio idrogeologico, anche attraverso:

a) la rimodulazione di delibere Cipe e di fondi esistenti;

b) la revisione, in accordo con le Regioni, delle priorità della «legge obiettivo», al fine di mettere al primo posto le opere di difesa del suolo, a cominciare dai piani stralcio predisposti dalle autorità di bacino per la messa in sicurezza delle aree più a rischio;

4) a velocizzare i tempi medi di trasferimento delle risorse, già stanziato, a favore dei territori colpiti da calamità naturali;

5) ad adottare le opportune iniziative affinché i comuni provvedano a redigere in tempi brevi dei piani attuativi minimi per la messa in sicurezza del loro territorio, individuando da subito le aree a rischio prioritario;

6) ad assumere iniziative per integrare le risorse del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per il contrasto al dissesto idrogeologico;

7) ad adottare iniziative per provvedere al rifinanziamento del fondo regionale di protezione civile, praticamente azzerato, e che ha finora consentito di realizzare un efficace sistema nazionale di protezione civile articolato sul territorio;

8) a prevedere, nell'ambito delle proprie competenze e in stretto coordinamento con gli enti locali interessati, una mappatura degli insediamenti urbanistici nelle aree a più elevato rischio idrogeologico, individuando idonee forme di agevolazione finalizzate alla loro delocalizzazione, prevedendo contestualmente il divieto assoluto di edificabilità in dette aree;

9) ad adottare e sostenere opportune iniziative volte a prevedere una normativa in materia di pianificazione urbanistica e di governo del territorio, che contenga principi irrinunciabili, omogenei e condivisi, in modo tale da costituire un quadro di riferimento certo e rigoroso per le regioni, con particolare riferimento alla necessità di riconoscere il territorio come bene comune e risorsa limitata, perseguendo l'obiettivo di limitare il consumo del suolo, anche attraverso il contenimento della diffusione urbana, disincentivando a tal fine nuovi impieghi di suolo a fini insediativi e infrastrutturali e favorendo il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti;

10) a valutare la possibilità di avviare il progetto sperimentale di impiego di giovani, come esposto in premessa, per la manutenzione e la tutela del territorio.

(1-00128) (8 agosto 2013)

COMPAGNONE, FERRARA Mario, BARANI, BIANCONI, BILARDI, COMPAGNA, MAURO Giovanni, NACCARATO, SCAVONE - Il Senato,

considerato che:

negli ultimi tempi in più luoghi della penisola si sono registrati significativi fenomeni alluvionali, che, oltre a causare numerosi decessi, hanno procurato notevoli danni economici al territorio colpito;

il nostro Paese è caratterizzato da ricchezza di corsi d'acqua per la presenza massiccia di montagne ove il dissesto idrogeologico è un fenomeno ricorrente, fortemente legato alla giovane età geologica del territorio. Fenomeni naturali quali i processi erosivi delle coste, le esondazioni, le frane e le alluvioni, insieme ai terremoti e agli incendi, concorrono a determinare ingenti danni umani, materiali e ambientali;

l'intervento antropico sul territorio ha, in diversi casi, aumentato notevolmente l'impatto di tali eventi, accelerando fenomeni distruttivi e rendendo il territorio ancor più vulnerabile. La corsa alla cementificazione, il "consumo" non regolato del territorio, i disboscamenti, l'abusivismo edilizio, la dissipazione dissennata delle risorse, associati ai tagli dei fondi destinati alla sicurezza ambientale, sono tutti fattori che accrescono strutturalmente la gravità della situazione;

alcuni torrenti, ruscelli e corsi d'acqua vengono inopinatamente intubati, imbrigliati, lasciati invadere da detriti di ogni genere, talvolta usati come discariche, deviandone e distorcendone il flusso naturale;

dal 1960 al 2012 si sono verificati sul territorio nazionale 1.453 eventi tra frane ed inondazioni, con 2.836 feriti e 4.132 morti;

negli ultimi 25 anni i fenomeni naturali che hanno generato morti sono stati 237, 130 frane e 107 alluvioni, con complessivi 1.199 morti per una media di 47 all'anno; nel più breve intervallo tra il 1985 e il 2001 la media è stata più alta, pari a 60 morti all'anno a causa di tragedie come il Vajont nel 1985 (268 morti), la Valtellina nel 1987 (49 morti), il Piemonte nel 1994 (78 morti), Sarno nel 1998 (157 morti);

dal 2000 al mese di ottobre 2011 si sono avute in Italia le seguenti tragedie in ordine cronologico: anno 2000: Soverato (12 morti), Nord-Ovest (34 morti e 40.000 sfollati); anno 2003: Carrara (2 morti); anno 2006: Vibo Valentia (4 morti); anno 2008: Villar Pellice (4 morti); anno 2009: Valboite (3 morti), Messina (34 morti); anno 2010: Atrani (un morto), Genova (un

morto), Vicenza e Nord-Est (3 morti, 500.000 persone interessate, un miliardo di euro di danni); anno 2011: Marche (5 morti), Val di Vara, Cinque Terre e Lunigiana (12 morti), Genova e provincia (6 morti), Barcellona Pozzo di Gotto (3 morti); anno 2012: Massa e Carrara (1 morto), Maremma grossetana (6 morti);

il dissesto idrogeologico è costato alle casse dello Stato una somma stimabile in circa 53 miliardi di euro dal dopoguerra ad oggi; l'89 per cento dei comuni italiani (abitati da circa 5,8 milioni di cittadini) è a rischio idrogeologico; le aree ad alta criticità idrogeologica interessano una superficie di 29.517 chilometri quadrati, pari al 9,8 per cento della superficie dell'intero territorio nazionale, della quale il 6,8 per cento coinvolge direttamente luoghi con beni esposti (centri urbani, aree produttive, infrastrutture) in un numero complessivo di 6.633 comuni, ovvero l'81,9 per cento dei comuni italiani;

il 18,6 per cento dei comuni si trova su zone ad alta criticità alluvionale, il 24,9 per cento ad alta criticità per frane, il 38,4 su zone alluvionabili e franabili insieme; gli edifici a rischio di crollo in Italia per il dissesto dei suoli sono circa 1,3 milioni; il 19 per cento delle scuole e degli ospedali italiani si trova su terreni ubicati in zone pericolose;

a seguito dell'evento di Sarno che, nel maggio 1998, causò la morte di 160 persone, il Paese si è dotato di un sistema di allerta per il rischio idrogeologico, la cui gestione è ora assicurata dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e dalle Regioni, mediante la rete dei Centri funzionali di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2004. Tale modello procede dall'emissione quotidiana di bollettini, di avvisi meteorologici e di criticità ad opera del Centro funzionale regionale interessato, in cui sono rappresentate le valutazioni della probabilità di scenari d'evento predefiniti per il rischio frane ed alluvioni, in ambiti territoriali omogenei. Tali previsioni consentono agli enti locali, depositari della conoscenza del proprio territorio, di poter attivare in tempo utile le azioni di prevenzione del rischio e di gestione dell'emergenza, necessariamente previste nella pianificazione comunale e provinciale di emergenza e comprendono inoltre l'informazione alla popolazione affidata alla responsabilità del Sindaco ai sensi della legge n. 265 del 1999;

i piani di protezione civile comunali sono dunque strumento di raccordo tra gli studi di conoscenza del territorio e le procedure di mitigazione del rischio residuo con il sistema di allertamento nazionale e devono essere resi

congruenti con gli altri strumenti di unificazione territoriale, tra cui quelli urbanistici;

il sistema di allertamento italiano, statale e regionale, costituisce dunque una risorsa fondamentale nella mitigazione, con azioni non strutturali del rischio residuo da adottare là dove non è stato possibile annullare, con necessari interventi strutturali, le condizioni di rischio idrogeologico ed idraulico sul territorio;

le rilevanti ripercussioni economiche, turistiche, agricole ed industriali delle alluvioni sui territori colpiti evidenziano l'impatto, la durata e la complessità delle attività di ripristino. La quasi cancellazione materiale di paradisi ambientali non risparmia zone che rientrano nel meraviglioso novero dei paesaggi italiani riconosciuti patrimonio dell'umanità dall'Unesco;

la spesa annua, calcolata in oltre 300 milioni di euro, per attuare strategie di intervento straordinario volte a ripristinare lo *status quo ante* dei luoghi e delle cose pesa in maniera insostenibile sui bilanci pubblici e consente di ripianare, però, solo circa un terzo dei danni registrati;

nel 2009 il CIPE ha assegnato un miliardo di euro delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, che avrebbe dovuto innestarsi su di un piano straordinario di 2,5 miliardi di euro per gli interventi più urgenti, per piccole e medie opere, diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, messo a punto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dal Dipartimento della protezione civile, dopo anni di incertezze, lentezze, inerzie finanziarie, ma tale finanziamento è stato tagliato dalla legge di stabilità per il 2011 e quindi non è utilizzabile;

il comma 240 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per il 2010) - lo stesso che ha disposto l'assegnazione dal CIPE di 900 milioni di euro per interventi di risanamento ambientale a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture e di 100 milioni di euro a carico del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale - prevede che per l'individuazione delle situazioni a più alto rischio idrogeologico sia competente il Ministero dell'ambiente, sentite le Autorità di bacino, sia quelle "nuove" ovvero le distrettuali *ex art.* 63 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sia quelle "vecchie" prorogate dall'art. 1 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, e il Dipartimento della protezione civile;

l'art. 67 del decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152, prevede i piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI) per la tutela del rischio, i quali contengono l'individuazione e la perimetrazione delle aree a

rischio molto elevato per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale, con priorità per le aree a rischio idrogeologico per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225,

impegna il Governo:

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

2) ad assumere iniziative di competenza affinché sia previsto, nel bilancio dello Stato, uno stanziamento annuale aggiuntivo destinato alla manutenzione ordinaria del territorio e da destinare sulla base delle decisioni della Conferenza Stato-Regioni-autonomie locali;

3) a prevedere specifiche norme per l'applicazione, laddove possibile, dei criteri di ingegneria naturalistica agli interventi di prevenzione del dissesto idrogeologico;

4) ad attuare decise politiche di riassetto dei suoli, nel rispetto dei limiti delle competenze *ex art.* 117 della Costituzione in materia di tutela ambientale e dell'ecosistema, attraverso iniziative e provvedimenti indirizzati alla promozione di strategie per la messa in sicurezza dei territori;

5) a predisporre piani programmatici al fine di prevenire, fronteggiare e mitigare le conseguenze determinate da eventi atmosferici, alluvionali, marittimi, supportando i sindaci in una capillare e semplificata campagna di informazione ai cittadini relativamente ai comportamenti di auto protezione, nonché in termini di conoscenza dell'esposizione al rischio delle infrastrutture pubbliche e private, secondo quanto previsto dai piani comunali di protezione civile;

6) ad evitare la sovrapposizione di competenze tra i soggetti coinvolti negli interventi, sostenendo l'identificazione nel Dipartimento della protezione civile dell'organismo di coordinamento che svolge imprescindibili funzioni di raccordo tra i vari soggetti interessati ai diversi livelli di competenza nell'ambito delle attività di previsione, prevenzione e gestione dell'emergenza, nel rispetto di quanto disposto dalla normativa vigente in materia di protezione civile e dalle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri;

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

8) a contrastare iniziative legislative volte ad introdurre forme di condono edilizio, ovvero la proroga di termini per condoni già concessi negli anni passati, ove possano aumentare il rischio idrogeologico;

9) a definire parametri coerenti per consentire alle imprese alluvionate di accedere ad una disciplina fiscale di favore o a forme di finanziamenti agevolati, con l'esenzione dal pagamento di quote capitali e interessi e/o attraverso iniziative di rinuncia alla riscossione dei tributi locali o della sospensione, a livello nazionale, del pagamento dell'Irpef.

(1-00134) (4 settembre 2013)

PICCOLI, BRUNI, MARINELLO, MANCUSO, ZIZZA, IURLARO, DE SIANO, COMPAGNONE, RUVOLO - Il Senato,

premessi che:

il nostro Paese registra con frequenza episodi alluvionali di seria entità, gli ultimi dei quali risalgono all'aprile e al maggio 2013 ed hanno interessato la Liguria, l'Emilia-Romagna e il Veneto, aree già in passato fortemente colpite da gravi eventi calamitosi;

questi episodi hanno ancora una volta evidenziato la necessità di intervenire su scala nazionale con maggiore efficacia nell'ambito della prevenzione e della manutenzione idrogeologica;

è noto che l'Italia ha un territorio particolarmente fragile e complessivamente esposto, con diversi gradi di intensità, al rischio idrogeologico. Gli ultimi dati forniti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare mostrano che la superficie del territorio italiano ad alta criticità idrogeologica è pari a quasi 30.000 chilometri quadrati, ossia un decimo della superficie dell'intero Paese. Di fatto, la grande maggioranza delle comunità locali (l'81,9 per cento) è potenzialmente interessata da fenomeni alluvionali e franosi o, addirittura, da entrambi;

tali dati, approfonditi a livello locale, evidenziano situazioni specifiche ancor più critiche che, purtroppo, non hanno mancato negli ultimi decenni di concretizzarsi in eventi dalle conseguenze anche tragiche: in Emilia-

Romagna, Campania e Molise la porzione di territorio regionale ad alto rischio idrogeologico è quasi pari al 20 per cento della superficie totale delle singole regioni, in Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia essa supera il 15 per cento;

gli stessi dati, peraltro, non sempre riportano una fotografia aggiornata della situazione (locale e nazionale): per alcune regioni il rischio idrogeologico "elevato" è riferito a porzioni più ridotte di territorio, ma solo perché le Autorità di bacino non hanno completato le attività di aggiornamento o, addirittura, non vi è stata la predisposizione del piano di assetto idrogeologico (PAI);

gli eventi naturali a carattere alluvionale e calamitoso hanno quasi sempre causato enormi danni alle attività produttive (si pensi all'alluvione della provincia di Vicenza e di altre aree del Veneto avvenuta nel novembre 2010 e che ha prodotto danni per oltre un miliardo di euro) e, molto spesso, hanno provocato vittime. Ciò in ragione del fatto che la nostra penisola ha una densità di abitanti per chilometro quadrato molto elevata (pari a 189 abitanti al chilometro quadrato) e che, a causa proprio della geomorfologia del nostro territorio, molti degli insediamenti abitativi e produttivi sono sorti e si sono sviluppati nelle aree vallive e sulle conoidi degli innumerevoli corsi d'acqua (non solo quelli di maggiore portata) della penisola;

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

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

considerato che:

per tali ragioni gli interventi di tutela del territorio italiano e dei suoi cittadini dalle calamità di natura idrogeologica richiedono un approccio sistematico, in grado di coordinare le specifiche problematiche di carattere ambientale con le contingenze prodotte dai processi di antropizzazione e, dunque, di urbanizzazione e di sviluppo delle attività produttive;

si presenta così la necessità di raggiungere un adeguato governo del territorio, tanto sotto il profilo della programmazione, quanto sotto quello, altrettanto essenziale, del controllo, affinché si arrivi a diffondere progressivamente una vera e propria cultura della prevenzione attiva;

al tempo stesso, si conferma l'inevitabile esigenza di far fronte alle circostanze contingenti, senza stravolgere le attuali modalità di intervento e, piuttosto, ottimizzandone gli strumenti e le risorse;

in entrambi i casi, assume primaria rilevanza l'opportunità di strutturare un sistema di *governance* delle azioni a tutela del territorio nazionale, nel quale si superi la logica della delega quale unico meccanismo per la gestione locale delle attività. È evidente che l'uso improprio di tale strumento, soprattutto negli ultimi anni, ha raramente prodotto l'utile risultato di una più diretta attività di monitoraggio del territorio e, più spesso, ha generato una confusione di competenze, cui ha fatto seguito una frequente "deresponsabilizzazione". Ciò è accaduto poiché i provvedimenti di attribuzione di fondi e di funzioni sono rimasti privi di una consistente efficacia, non essendo stata successivamente perseguita una coordinata politica in favore degli enti delegati di assegnazione di risorse e professionalità adeguate all'attivazione degli interventi programmati. Non infrequenti sono stati nel recente passato gli episodi di deleghe "a cascata", in virtù delle quali, ad esempio, la Provincia ha ricevuto delega dalla Regione, ma ha poi a sua volta delegato alle Comunità montane, le quali a loro volta hanno rimesso le proprie competenze in favore dei servizi forestali e, dunque, di nuovo alla Regione;

per il superamento della frammentazione delle attuali competenze si rende opportuna e, anzi, necessaria una regia unitaria ed integrata per la gestione degli interventi, nonché per le politiche a tutela del suolo e delle acque, da strutturarsi su base regionale o subregionale di bacino, affidando alle Autorità di bacino distrettuali risorse (innanzitutto umane) in grado di dotare tali soggetti di una concreta conoscenza diretta delle aree da monitorare;

una pianificazione coordinata richiede, inoltre, che sia previsto adeguato sostegno alle attività di monitoraggio e controllo dei dati meteorologici di

competenza delle strutture ARPA regionali, nonché di incentivare l'elaborazione e la diffusione dei dati attraverso l'attivazione e il potenziamento dei sistemi informativi territoriali e, infine, di dotare delle conoscenze pratiche, che possono essere acquisite solo tramite un'adeguata formazione e un competente coordinamento, quei soggetti preposti alla manutenzione programmata degli alvei;

contemporaneamente a tali attività di pianificazione, finalizzate in generale alla costituzione di una reale e diffusa capacità di programmazione preventiva volta a ridurre i termini di rischio, deve essere garantita l'esecuzione delle opere di difesa che affrontino le criticità in essere anzitutto sotto il profilo dell'ingegneria idraulica, fermi restando i contesti di pianificazione urbanistica in cui esse si inseriscono;

per ciascuna delle attività di pianificazione e di pronto intervento è preliminarmente necessario dotare gli enti incaricati di un sistema informativo digitale finalizzato ad una celere e costante condivisione dei dati e delle informazioni disponibili, che ne favorisca l'aggiornamento, l'elaborazione e l'analisi tanto ai fini storici, quanto ai fini della prevenzione,

impegna il Governo:

- 1) ad assumere le iniziative di propria competenza rivolte al superamento dell'attuale situazione di frammentazione delle politiche di tutela del suolo e del territorio nazionale, semplificando il sistema di *governance* e dotando altresì delle opportune risorse le strutture regionali di bacino alle quali affidare un ruolo di coordinamento e pianificazione degli interventi tanto in sede di prevenzione quanto in termini di monitoraggio e manutenzione;
- 2) a prevedere interventi di carattere normativo e amministrativo finalizzati ad una maggiore integrazione della pianificazione urbanistica con le opere per la difesa del suolo;
- 3) a garantire alle strutture regionali ARPA adeguati sostegni alle attività di monitoraggio e controllo dei dati meteorologici, con particolare riferimento alle precipitazioni intense e ai deflussi medi ed estremi nei corsi d'acqua, anche dal punto di vista della verifica dei cambiamenti climatici in essere e dei parametri di probabilità del rischio (tempi di ritorno) da associarsi agli eventi estremi, al fine di una giusta definizione delle opere di difesa da realizzare, nonché della corretta redazione di un bilancio idrico aggiornato a scala di bacino;
- 4) a garantire, attraverso meccanismi incentivanti e per il tramite di enti istituzionali nazionali quali il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) e

l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), l'elaborazione e la diffusione dei dati di tipo sia alfanumerico che cartografico o informatico e, dunque, la diffusione dei sistemi informativi territoriali, utili ai fini della corretta pianificazione territoriale nonché della progettazione delle singole opere infrastrutturali;

5) a valorizzare, alla luce della vigente legislazione nazionale e regionale, il ruolo dei Consorzi di bonifica e irrigazione (ANBI) con particolare riferimento alla loro competenza per la realizzazione e la gestione delle opere ed azioni finalizzate alla difesa e conservazione del suolo, alla regolazione e gestione delle acque e alla salvaguardia ambientale;

6) ad assumere provvedimenti finalizzati alla gestione dei dati e delle informazioni utili alla pianificazione ed all'attivazione degli interventi di monitoraggio e tutela del territorio e del suolo anche facendo ricorso per tali fini alle tecnologie e alle modalità applicative previste dall'Agenda digitale come disciplinata dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge del 17 dicembre 2012, n. 221, e ciò innanzitutto per consentire un più celere scambio delle informazioni tra i soggetti interessati, nonché un costante aggiornamento dei dati, oltre ad un significativo risparmio delle voci di spesa;

7) a consentire una manutenzione programmata degli alvei dei corsi d'acqua, che sia condotta e realizzata attraverso figure professionalmente formate, in particolare dotando le strutture del Dipartimento della protezione civile degli strumenti necessari ai fini dell'attuazione efficace delle disposizioni provenienti dal soggetto preposto al coordinamento;

8) a prendere in considerazione, nell'ambito della gestione dei volumi per la laminazione delle piene, l'opportunità di intensificare un controllo sullo stato delle grandi dighe presenti nel territorio nazionale, in particolare monitorando il mantenimento della capacità di invaso dei serbatoi attraverso la programmazione di interventi di sghiaimento e sfangamento, anche definendo con tutti i soggetti interessati progetti di gestione da attivare per ciascun invaso;

9) a considerare l'urgente necessità, sempre nell'ambito delle opere per la laminazione delle piene, di prevedere e attuare interventi di gestione delle portate dei corsi d'acqua attraverso la realizzazione delle "casce di espansione", vale a dire di invasi in grado di ricevere e contenere temporaneamente le portate in eccesso in fase d'emergenza, per poi farle

nuovamente confluire nel corso d'acqua una volta verificato il ritorno alle condizioni di normalità;

10) a prevedere uno stanziamento di fondi adeguato al fine di consentire la predisposizione di un programma stralcio per interventi di natura prioritaria da attuarsi con urgenza ed indifferibilità nelle aree attualmente ad elevato rischio idrogeologico, considerando eventualmente l'opportunità di attuare consistenti semplificazioni dell'*iter* di approvazione;

11) a definire forme di finanziamento per interventi sui corsi d'acqua, in grado di avere valenza di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico, nonché di miglioramento delle condizioni ambientali e dell'*habitat* naturale;

12) ad attuare politiche in grado di coordinare gli interventi per la manutenzione degli alvei e la protezione idraulica con le esigenze di mantenimento degli *habitat* naturali, delle biodiversità e dell'utilizzo della risorsa idrica per fini di produzione di energia da fonte rinnovabile.

(1-00137) (4 settembre 2013)

BITONCI, ARRIGONI, BELLOT, BISINELLA, CALDEROLI, CANDIANI, CENTINAIO, COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, DAVICO, DIVINA, MUNERATO, STEFANI, STUCCHI, VOLPI - Il Senato,

premessi che:

la messa in sicurezza del territorio e la prevenzione dei disastri causati dal dissesto idrogeologico è una priorità per il Paese;

si rende indispensabile individuare e perseguire una strategia politica rivolta maggiormente alla prevenzione, alla cura del territorio, all'adozione di pratiche di vigilanza attiva e di manutenzione costante del suolo, che sia in grado di mantenere in uno stato di concreta sicurezza le aree più sensibili dal punto di vista del rischio idrogeologico;

il dissesto idrogeologico, i deboli equilibri tra patrimonio naturale ed insediamenti urbani, la forte antropizzazione di alcune aree del Paese rappresentano costanti criticità che, nei casi di eccezionalità degli eventi naturali, spesso diventano disastrose emergenze;

l'abbandono dei terreni montani, il disboscamento, la costruzione, spesso abusiva, sui versanti a rischio, la mancata pulizia dei corsi d'acqua e la

cementificazione di lunghi tratti dei fiumi e dei torrenti contribuiscono all'aumento dell'esposizione della popolazione al rischio idrogeologico e ad alluvioni;

in effetti, la situazione di rischio idrogeologico del territorio italiano è nota e conclamata. Uno studio del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare evidenzia che il 9,8 per cento della superficie nazionale è ad alta criticità idrogeologica e che sono 6.633 i comuni interessati, pari all'81,9 per cento dei comuni italiani. In particolare, il 24,9 per cento dei comuni è interessato da aree a rischio frana, il 18,6 per cento da aree a rischio alluvione e il 38,4 per cento da aree a rischio sia di frana che di alluvione;

nella XVI Legislatura, la VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati ha approvato, il 21 aprile 2009, la risoluzione 8-00040, volta alla definizione di un programma pluriennale di interventi per la difesa del suolo, votata positivamente da tutte le forze politiche presenti nella Commissione parlamentare;

tale risoluzione, facendo presente che il nostro Paese è fortemente compromesso da fenomeni di dissesto idrogeologico e che appare ormai urgente ed inderogabile attivare una serie di misure di contrasto alla rottura degli equilibri del particolare e rinomato territorio naturale delle regioni italiane, ha segnalato che, per fare fronte a problematiche così complesse ed impellenti, sarebbe necessario prevedere un programma pluriennale di interventi, coordinato dal Ministero dell'ambiente, ma da attuarsi da parte degli enti periferici e territoriali competenti per legge, il cui valore non avrebbe dovuto essere inferiore ad almeno 5 miliardi di euro;

successivamente, il 26 gennaio 2010 è stata approvata all'unanimità dall'Assemblea della Camera la mozione 1-00324, che, tra l'altro, ha impegnato il Governo ad attuare quanto previsto dalla citata risoluzione;

nella XVII Legislatura, il 26 giugno 2013, la Camera ha approvato, con il parere favorevole del Governo, una serie di mozioni, presentati da tutti i gruppi parlamentari, che hanno impegnato il Governo su azioni precise per prevenire i fenomeni causati da dissesti idrogeologici;

il 30 novembre 2011 il Ministro dell'ambiente *pro tempore* aveva sottolineato la necessità di creare una capacità di investimento pubblico per la prevenzione del rischio idrogeologico che sia sostenuta da un'entrata stabile e sicura e che non sia assoggettata ai tagli che hanno quasi azzerato il fondo esistente presso il Ministero stesso per la prevenzione del dissesto idrogeologico;

tuttavia, non risultano attuate azioni concrete e strutturali contro i fenomeni di dissesto idrogeologico;

nella XVI Legislatura per la prima volta si è cercato di attuare un coordinamento tra i soggetti che a vario titolo hanno competenze in materia di dissesto idrogeologico, che in passato attuavano programmazioni di interventi indipendenti;

l'articolo 2, comma 240, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per il 2010) aveva destinato 1.000 milioni di euro ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico (individuato dal Ministero dell'ambiente, sentite le autorità di bacino e il Dipartimento della protezione civile). La stessa norma aveva, altresì, individuato, quale strumento privilegiato per l'utilizzo delle risorse, l'accordo di programma da sottoscrivere con le Regioni interessate;

già dai primi mesi del 2010 il Ministero dell'ambiente ha avviato le procedure per dare attuazione alle citate disposizioni normative, avviando una serie di consultazioni con tutte le Regioni interessate, coinvolgendo le Autorità di bacino competenti e il Dipartimento nazionale della protezione civile, che si sono concluse con la sottoscrizione, con tutte le Regioni, di specifici accordi di programma che individuano e finanziano gli interventi prioritari diretti a rimuovere le situazioni a più alto rischio idrogeologico. Tutti gli accordi di programma sono stati, inoltre, registrati alla Corte dei conti;

le risorse stanziata dalla legge finanziaria per il 2010 sono state dapprima ridotte di 100 milioni di euro, per far fronte ai danni provocati dall'alluvione del dicembre 2009 in Liguria, Toscana ed Emilia-Romagna (articolo 17, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 195 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2010), successivamente ulteriormente ridotte per 100 milioni di euro, per far fronte alle spese conseguenti allo stato di emergenza in Veneto, Liguria, Campania e Sicilia (articolo 2, comma 12-*quinquies*, del decreto-legge n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, cosiddetto decreto milleproroghe);

tenuto conto dei tagli, il Ministero dell'ambiente ha incrementato la dotazione di risorse prevista dalla legge finanziaria per il 2010, con le risorse disponibili sul proprio bilancio per la difesa del suolo (per tutte le annualità dal 2008 al 2011), per un importo di circa 400 milioni di euro, destinando, quindi, al finanziamento dei piani un totale di circa 1.200 milioni di euro di risorse statali;

a tali risorse sono state aggiunte le risorse regionali per un importo di circa 954 milioni di euro, dato che al momento della sottoscrizione degli accordi di programma tutte le Regioni avevano cofinanziato, in misura variabile ma sostanziale, gli interventi inseriti negli stessi accordi di programma stipulati per un totale di circa 2.155 milioni di euro;

per ogni regione è stato nominato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, un commissario straordinario delegato all'attuazione degli interventi (articolo 17 del decreto-legge n. 195 del 2009); tuttavia, il sistema dei commissari non ha funzionato, le risorse non sono state rese disponibili e, di fatto, il piano straordinario per il dissesto in molte regioni ha presentato evidentemente notevoli difficoltà di attuazione. La mancata assegnazione delle risorse previste ha comportato la necessità di operare rimodulazioni, in parte già effettuate, degli accordi già sottoscritti, con evidente pregiudizio dell'azione dello Stato nel campo della difesa del suolo;

in particolare, sono stati inseriti, nell'ambito del piano nazionale per il Sud, in ripartizione del fondo per lo sviluppo e la coesione, tutti gli interventi già individuati negli accordi con le Regioni del Mezzogiorno. Le Regioni coinvolte attivamente nel processo sono state la Basilicata, la Calabria, la Campania, il Molise, la Puglia, la Sicilia e la Sardegna, per un ammontare di risorse pari a 1.870 milioni di euro;

pertanto, in attuazione delle procedure introdotte a norma delle predette disposizioni, si è riscontrato che non sempre esse si sono dimostrate snelle e in grado di rispondere tempestivamente alle effettive necessità dei territori interessati, evidenziando spesso ritardi nelle fasi di predisposizione dei provvedimenti convenzionali ed amministrativi, impossibilità di disporre di risorse adeguate ed effettivamente spendibili, disallineamenti tra i tempi in cui sarebbe necessario effettuare gli interventi rispetto a quelli in cui questi sono necessari o diventano concretamente eseguibili;

va ribadito e sottolineato che i veri conoscitori del territorio, del relativo stato di salute e le connesse necessità di interventi per la messa in sicurezza e per la prevenzione dei rischi e dei pericoli derivanti dalle calamità naturali sono gli amministratori locali e, pertanto, sembrerebbe opportuno mettere gli stessi amministratori al centro delle attività relative all'individuazione, alla predisposizione ed all'esecuzione degli interventi di mitigazione allo scopo censiti;

appare necessaria una revisione delle norme vigenti in campo di prevenzione e di lotta al dissesto idrogeologico, eliminando le disposizioni

che, di fatto, rendono farraginose le procedure atte all'esecuzione degli interventi ed all'assegnazione delle risorse;

nell'auspicato processo di ricognizione delle norme potrebbe essere inserita anche la previsione di un fondo volto a risarcire i soggetti, che, a seguito di eventi calamitosi legati al dissesto idrogeologico, abbiano subito danni ai loro beni;

al riguardo va fatto presente che il fabbisogno finanziario necessario per la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza complessiva delle situazioni di dissesto del territorio nazionale appare essere imponente: nella XVI Legislatura è stato calcolato un ammontare di 44 miliardi di euro, di cui 27 miliardi di euro per l'area del Centro-Nord, 13 miliardi di euro per il Mezzogiorno e 4 miliardi di euro per il patrimonio costiero;

risulta, altresì, evidente che, se non si procederà al più presto ad effettuare un vasto piano di prevenzione e messa in sicurezza del territorio, sarà sempre più difficile ed insostenibile fare fronte agli interventi di risarcimento e di ricostruzione delle opere distrutte o danneggiate a seguito di danni provocati dalle calamità naturali,

impegna il Governo:

1) ad intraprendere iniziative urgenti finalizzate a modificare l'attuale disciplina in materia di interventi nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e a salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, evitando sistemi centralizzati di gestione degli interventi e privilegiando la logica della prevenzione rispetto a quella della gestione dell'emergenza;

2) a sbloccare le risorse già previste nella XVI Legislatura dagli accordi di programma già sottoscritti con le Regioni per gli interventi prioritari di prevenzione del dissesto idrogeologico;

3) ad attivare un organico programma di interventi per il riassetto territoriale delle aree a rischio idrogeologico, da parte del Ministero dell'ambiente, d'intesa con le singole Regioni, articolato attraverso azioni che prevedano progetti strategici di difesa dal rischio idrogeologico relativi alle aree urbane e agli insediamenti produttivi di particolare rilievo, interventi puntuali di riduzione del rischio idrogeologico, anche con riferimento ai piccoli comuni, e interventi di manutenzione diffusa del territorio, nonché di singole opere di difesa esistenti;

- 4) ad assumere iniziative affinché sia previsto nel bilancio dello Stato uno stanziamento annuale stabile destinato alla manutenzione del territorio e alla prevenzione del dissesto idrogeologico;
- 5) ad assumere iniziative volte ad istituire un sistema di finanziamento delle opere basato sia sulla concessione e conseguente erogazione di risorse direttamente ai Comuni, alle Province, ai Consorzi di bonifica, alle Comunità montane e agli altri soggetti competenti, ai sensi della normativa vigente in materia di difesa del territorio e tutela dell'ambiente, sia sulla concessione di contributi da parte dello Stato, pari agli oneri per capitale ed interessi di ammortamento di mutui o altre operazioni finanziarie che i predetti soggetti possano essere autorizzati a contrarre con la Cassa depositi e prestiti o istituti finanziari, nell'ambito di autorizzazioni di spesa pluriennali a carico dello Stato, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica;
- 6) ad assumere iniziative normative per prevedere l'esclusione dai vincoli previsti dal patto di stabilità interno di tali finanziamenti pluriennali e delle risorse provenienti dallo Stato, dalle Regioni e di quelle proprie degli enti locali, destinate ad interventi di prevenzione, manutenzione del territorio e contrasto al dissesto idrogeologico;
- 7) ad adottare specifiche iniziative, anche di natura normativa, volte a garantire l'attuazione da parte degli enti locali degli interventi di messa in sicurezza del proprio territorio per le aree a rischio prioritario e di interventi di rimboscamento, di pulizia delle aree boscate e di riutilizzo dei terreni agricoli abbandonati, anche attraverso progetti sperimentali che prevedano l'impiego dei giovani per la manutenzione e la tutela del territorio e il ripristino dell'efficienza delle risorse idriche;
- 8) ad adottare iniziative per incentivare, anche finanziariamente, da parte degli enti locali e delle Regioni progetti di gestione e manutenzione degli alvei fluviali, diretti a migliorare lo stato ambientale dei corsi d'acqua e prevenire il rischio alluvioni, promuovendo contemporaneamente l'utilizzo delle risorse legnose per scopi energetici;
- 9) ad intraprendere specifiche iniziative, anche di natura normativa, volte a prevedere il rifinanziamento del fondo regionale della protezione civile, ovvero l'istituzione di un fondo partecipato dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, finalizzato alla concessione di indennizzi e per il risarcimento dei danni provocati dalle calamità naturali connessi al dissesto idrogeologico del territorio, compatibilmente con le risorse disponibili ed i vincoli di finanza pubblica;

10) ad assumere iniziative dirette a velocizzare i tempi di trasferimento delle risorse già stanziata a favore dei territori colpiti da calamità naturali;

11) a valutare la possibilità di assumere iniziative di competenza, anche normative, finalizzate a prevedere che i Comuni possano concedere crediti edilizi in favore di soggetti che procedono alla delocalizzazione dei propri immobili, non abusivi, situati in aree classificate a rischio, verso siti sicuri e ad adottare provvedimenti concreti contro l'abusivismo edilizio e per la demolizione degli immobili abusivi in aree soggette a rischio idrogeologico, compatibilmente con le risorse disponibili ed i vincoli di finanza pubblica.

(1-00138) (4 settembre 2013)

CIOFFI, MARTELLI, LUCIDI, MORONESE, NUGNES, BULGARELLI, MOLINARI, TAVERNA, AIROLA, PAGLINI, SANTANGELO, SCIBONA, CRIMI, BLUNDO, BOTTICI, DONNO, MORRA, CAPPELLETTI, ENDRIZZI, BENCINI, ROMANI Maurizio, MARTON, CAMPANELLA, BERTOROTTA, MANGILI, BUCCARELLA, LEZZI, GAETTI, VACCIANO, CATALFO - Il Senato,

premessi che:

L'Italia è un paese soggetto a rilevante pericolosità idraulica e geologica. La superficie delle "aree ad alta criticità idrogeologica" si estende per 29.517 chilometri quadrati, pari al 9,8 per cento dell'intero territorio nazionale, di cui 12.263 chilometri quadrati a rischio alluvioni (4,1 per cento del territorio) e 17.254 chilometri quadrati a rischio frane (5,7 per cento del territorio), come si rileva dai dati forniti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Direzione generale per la difesa del suolo, nel rapporto "Il rischio idrogeologico in Italia" (2008);

l'enorme criticità del nostro Paese è stata evidenziata anche dal rapporto curato dal dipartimento della protezione civile di Legambiente «Ecosistema rischio 2011 - Monitoraggio sulle attività delle amministrazioni comunali per la mitigazione del rischio idrogeologico», secondo il quale: "Frane e alluvioni comportano ogni anno un bilancio pesantissimo per il nostro Paese, sia per le perdite di vite umane che per gli ingenti danni economici. A fronte di ingenti risorse stanziata per il funzionamento della macchina dei soccorsi, per l'alloggiamento e l'assistenza agli sfollati, per supportare e risarcire le attività produttive e i cittadini colpiti e per i primi interventi di urgenza, è evidente l'assoluta necessità di maggiori investimenti in termini

di prevenzione, attraverso cui affermare una nuova cultura dell'impiego del suolo che metta al primo posto la sicurezza della collettività e ponga fine a usi speculativi e abusivi del territorio";

secondo le valutazioni del citato *dossier* di Legambiente "la stima del numero di cittadini quotidianamente esposti al pericolo di frane e alluvioni testimonia chiaramente come, negli ultimi decenni, l'antropizzazione delle aree a rischio sia stata eccessivamente pesante. Osservando le aree vicino ai fiumi, risulta evidente l'occupazione crescente delle zone di espansione naturale dei corsi d'acqua con abitazioni, insediamenti industriali, produttivi e commerciali e attività agricole e zootecniche; l'urbanizzazione di tutte quelle aree dove il fiume in caso di piena può espandersi liberamente ha rappresentato e rappresenta una delle maggiori criticità del dissesto idrogeologico italiano";

il grande lavoro della commissione interministeriale De Marchi per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo nel biennio 1966-1967 introdusse il concetto di una difesa del suolo organizzata per bacini idrografici gestiti dalle Autorità di bacino con i piani di bacino. Essa è stata declinata dalla legge 18 maggio 1989, n. 183, ripresa dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e confermata dalla direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007. È pertanto necessario realizzare tutte le azioni, strutturali e non strutturali, già previste dalle normative vigenti, rendendole finalmente operative in una visione e con una gestione unitaria;

la difesa del suolo come prevenzione del dissesto è, fondamentalmente, gestione del territorio che va intesa come manutenzione programmata del territorio ma anche come corretto uso dello stesso;

la dispersione delle funzioni esecutive tra una miriade di enti e soggetti (Provveditorati alle opere pubbliche, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, Consorzi di bonifica, Autorità di bacino, commissariati straordinari) costituisce fonte di sprechi e sovrapposizioni e non consente un'efficace prevenzione del dissesto o una reale mitigazione dei rischi. È necessario, quindi, provvedere a razionalizzare e riorganizzare le funzioni di attuazione dei piani di bacino;

il "vincolo idrogeologico" istituito con il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, e che, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, appartiene da tempo alle Regioni, appare oggi, per la parte relativa alla protezione dalla perdita di stabilità dei versanti, anacronistico e pleorico dal momento che le Autorità di bacino, istituite ai

sensi della citata legge n. 183 del 1989, hanno provveduto alla redazione di piani di assetto idrogeologico (PAI) che definiscono in dettaglio le zone realmente a rischio elevato (R3 ed R4) e le zone a elevata pericolosità (P3 e P4). D'altronde, gli aspetti trattati dal vincolo idrogeologico sono, praticamente, quelli riportati nell'articolo 65, comma 3, lettera f), del decreto legislativo n. 152 del 2006. Il vincolo idrogeologico ha egregiamente svolto la sua funzione in 90 anni di storia ma è oramai superato e va modificato, se non del tutto abbandonato, sia pure con l'onore delle armi. Non ha senso oggi un vincolo costruito sulle carte catastali a scala 1:10.000, mentre i piani di bacino consentono ben altre e assai più sofisticate analisi delle condizioni di pericolosità e di rischio. Essendo le Autorità di bacino a determinare la classificazione del territorio secondo il rischio e la pericolosità, appare opportuno che siano le stesse, o meglio i distretti idrografici, ad autorizzare ogni intervento di trasformazione nelle aree a rischio;

il vincolo idraulico di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523, all'articolo 96 prevede l'inedificabilità nella zona a ridosso dei corsi d'acqua per 10 metri dall'argine, ed in particolare risultano vietati in modo assoluto sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese, lavori ed atti a distanza minore di 4 metri per le piantagioni e smovimento del terreno e di 10 metri per le fabbriche e per gli scavi. La situazione attuale ci rappresenta come questa disposizione sia stata in molti casi violata. Si rende quindi necessario il ripristino della condizione di naturalità e di sicurezza dei corsi d'acqua, anche prevedendo la demolizione delle "fabbriche" che risultano elementi a rischio secondo i PAI redatti dalle Autorità di bacino. A tal fine è opportuno individuare il soggetto operativo competente ad effettuare le demolizioni. A garanzia dell'efficacia di intervento è opportuno istituire un fondo di rotazione a copertura delle anticipazioni che poi saranno ristorate dai responsabili delle costruzioni illegali;

nelle aree pianeggianti, maggiormente soggette a fenomeni di alluvionamento, operano i Consorzi di bonifica, enti di diritto pubblico istituiti con regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, aventi il compito di garantire la gestione e la manutenzione delle opere idrauliche ripartendo la spesa tra i consorziati e, quindi, riducendo sensibilmente gli oneri economici a carico dello Stato. L'ottimale gestione delle opere di drenaggio realizzate dai consorzi costituisce un prezioso ausilio al sistema di controllo delle alluvioni. I Consorzi di bonifica in tempi remoti servivano esclusivamente alla "redenzione" dei terreni paludosi per la colonizzazione agricola mentre oggi sono presidio idraulico di un territorio largamente antropizzato e urbanizzato, segnato ovunque dalla dispersione insediativa

di carattere residenziale e produttivo. Ai fini di un'ottimale gestione, tuttavia, i Consorzi di bonifica dovrebbero diventare strutture più snelle ed efficienti, anche mediante operazioni di accorpamento, finalizzate a raggiungere superfici di almeno 100.000 ettari per consentire il raggiungimento di opportune economie di scala nella gestione delle opere idrauliche. Dovrebbe inoltre essere prevista una revisione delle funzioni loro assegnate poiché il campo di attività dei Consorzi (consistente nella manutenzione ed adeguamento dei canali di drenaggio, dei sollevamenti meccanici, di vasche di intercettazione e di laminazione pedemontane) comprende tutte le azioni nelle quali si sostanzia la difesa del suolo in pianura. Dovrebbe, altresì, essere rivisto il sistema della rappresentanza, in funzione del grande livello di urbanizzazione dei territori di loro competenza, oramai non più costituiti esclusivamente da suolo agricolo;

si parla spesso di rischio idrogeologico ma si mescolano i dati delle aree a rischio con quelli relativi alle aree pericolose. In mancanza di un approccio univoco nella valutazione della pericolosità e del rischio, la loro somma viene spesso definita come "aree ad elevata criticità idrogeologica". Poiché il rischio è espresso come prodotto della pericolosità (probabilità che si verifichi un evento calamitoso) per il valore esposto (valore monetario o umano di ciò che è esposto al rischio) per la vulnerabilità (grado di perdita atteso degli elementi esposti al rischio, al verificarsi di un fenomeno calamitoso), si comprende come non tutte le aree pericolose comportino un rischio. Il tipico esempio è costituito da una frana o slavina che investe un'area montuosa disabitata: essa può esser pericolosa ma non necessariamente a rischio. È opportuno quindi restituire alle parole il loro giusto significato tecnico, prevedendo anzitutto di intervenire nelle aree caratterizzate da un rischio elevato ed evitando di far diventare a rischio un'area pericolosa consentendo l'urbanizzazione della stessa. A titolo di esempio, si fa rilevare come il piano 2006 per l'assetto idrogeologico del bacino del Tevere classifica ad alto rischio da frana appena 30 chilometri quadrati sui 17.000 chilometri quadrati dell'intero bacino, pertanto con una percentuale di territorio a elevato rischio da frana dello 0,2 per cento. Inoltre il piano 2010 per l'assetto idrogeologico del bacino regionale destra Sele (Campania), nel cui ambito ricade la costiera amalfitana, interessata ricorrentemente da eventi disastrosi, a fronte di una pericolosità da frana del 50 per cento riferita all'intero territorio, classifica ad alto rischio da frana il 2,8 per cento dello stesso proprio in ragione del fatto che non tutte le aree pericolose sono state urbanizzate, anche per merito dell'applicazione dei piani stralcio di bacino;

la pianificazione urbanistica a livello comunale e provinciale deve recepire le restrizioni delle aree a pericolosità e rischio idro-geologico, come individuate nei PAI. La pianificazione urbanistica stessa deve assumere come vincolanti e non aggirabili le prescrizioni derivanti dai PAI. Ogni prescrizione o destinazione di zona difforme deve essere considerata illegale e conseguentemente priva di ogni valore ed effetto, come privo di valore e di effetto va considerato il relativo rilascio di autorizzazioni, pareri o permessi a costruire, salvo che per la responsabilità del pubblico ufficiale responsabile del rilascio medesimo;

in tale quadro legislativo, la lentezza dell'azione attuativa delle norme corrisponde all'inazione. Infatti l'art 63, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006 stabilisce che le autorità di bacino previste dalla legge 18 maggio 1989, n. 183, sono abrogate a far data dal 30 aprile 2006 e le relative funzioni sono esercitate dalle autorità di bacino distrettuale di cui alla parte terza del presente decreto. Con apposito decreto, di cui al comma 2 del medesimo articolo 63, si doveva disciplinare il trasferimento di funzioni e regolamentare il periodo transitorio. Sono passati ben 7 anni senza che si procedesse all'effettiva completa abrogazione delle Autorità di bacino, ma nel frattempo sono nati i distretti idrografici, determinando in tal modo 7 anni di sovrapposizione di compiti e funzioni;

gli interventi di prevenzione del dissesto devono essere congruenti con gli indirizzi di pianificazione dell'Autorità di bacino e tale congruenza va verificata a monte, attraverso processi di coordinamento e cooperazione nella fase di programmazione e di progettazione degli interventi stessi. Sotto tale aspetto potrebbe valutarsi la sottrazione *ex lege* della manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere idrauliche alla competenza in materia paesaggistica ed ecologica degli organi regionali, del Ministero dei beni e delle attività culturali e degli enti parco. La sicurezza idrogeologica rappresenta una priorità assoluta anche rispetto a giuste esigenze di salvaguardia del paesaggio, poiché dalla carenza o dal rallentamento delle opere di mitigazione possono derivare disastri;

la direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro sulle acque) disciplina il coordinamento delle disposizioni amministrative all'interno dei distretti idrografici. In particolare, l'articolo 3 della direttiva stabilisce che gli Stati membri individuano i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e li assegnano a singoli distretti idrografici. Ove opportuno, è possibile accomunare in un unico distretto bacini idrografici di piccole dimensioni e bacini di dimensioni più grandi, oppure unificare piccoli bacini limitrofi. Qualora le acque sotterranee non rientrino interamente in un bacino

idrografico preciso, esse vengono individuate e assegnate al distretto idrografico più vicino o più consono. Le acque costiere vengono individuate e assegnate al distretto idrografico o ai distretti idrografici più vicini o più consoni. Nell'articolato vengono usati i due termini "opportuno" e "consono" i quali non riguardano solo l'estensione fisica del distretto ma anche la reale possibilità di gestirlo. La direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi da alluvione, sottolinea nel considerando n. 17 che l'elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici previsti dalla direttiva 2000/60/CE e l'elaborazione dei piani di gestione del rischio di alluvioni di cui alla direttiva 2007/60/CE rientrano nella gestione integrata dei bacini idrografici. I due processi dovrebbero pertanto sfruttare le reciproche potenzialità di sinergie e benefici comuni, tenuto conto degli obiettivi ambientali della direttiva 2000/60/CE, garantendo l'efficienza e un razionale utilizzo delle risorse pur riconoscendo che a norma della direttiva 2007/60/CE e della direttiva 2000/60/CE le autorità competenti e le unità di gestione potrebbero essere diverse. Ne consegue che i distretti idrografici non devono essere tanto grandi da limitarsi a definire esclusivamente linee guida e indirizzi, ai quali provvede già il Ministero dell'ambiente, ma essere in grado di amministrare e gestire concretamente la tematica. Il passaggio dalle Autorità di bacino esistenti, ben 37 tra nazionali, interregionali e regionali, alle 8 Autorità di distretto previste dalla normativa vigente da un lato appare troppo drastico e dall'altro non sembra neanche pienamente in linea con le indicazioni della direttiva 2007/60/CE con riferimento alla necessaria "flessibilità a livello locale e regionale, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione e la responsabilità delle autorità". Si deve quindi provvedere ad un "opportuno" e "consono" accorpamento delle varie Autorità di bacino regionali ed interregionali, evitando al contempo di creare distretti giganteschi come, ad esempio, quello dell'Appennino meridionale che, interessando 7 regioni, 3 mari e innumerevoli bacini idrografici, deve essere necessariamente ridefinito;

a dicembre 2012, secondo il rapporto ISPRA 2012, l'86,3 per cento dei PAI risulta approvato e il 12,5 per cento adottato. L'analisi del rapporto Ance/Cresme dell'ottobre 2012 evidenzia invece quanto segue: a) la valutazione della popolazione residente in "aree ad elevata criticità idrogeologica" individua la Campania come la regione con la maggior quantità di popolazione a rischio (il 19 per cento del totale nazionale) seguita dall'Emilia-Romagna (14 per cento del totale nazionale); b) nel periodo 1994-2012 si sono spesi in gestione dell'emergenza derivante da situazioni di dissesto idrogeologico ben 61,5 miliardi di euro (a prezzi del

2011); c) il mercato dei lavori di sistemazione e prevenzione delle situazioni di dissesto idrogeologico nel periodo 2002-giugno 2012, è quantificato in 13.483 interventi, per un volume d'affari complessivo, riferito a 12.432 interventi di importo noto, di 6,2 miliardi di euro. Rispetto all'intero mercato delle opere pubbliche rappresenta quote del 5 per cento per numero di interventi e solo del 2 per cento per importi in gara. Le quantità medie annue sono state sempre superate nel periodo 2002-2006, mentre dal 2007 ha avuto inizio un periodo di ridimensionamento del mercato;

si rileva, infine, come in più circostanze pubbliche amministrazioni ed altri soggetti pubblici, nell'ambito della loro attività di pianificazione, effettuino voli aerei o acquisiscono dati satellitari che, non essendo messi a sistema, finiscono con il costituire un inutile spreco di risorse. Il controllo del territorio a tutti i livelli (urbanistico, paesaggistico, dissesti, incendi, eccetera) può e deve trovare una maggiore efficacia nella sinergia tra gli enti di pianificazione e le strutture pubbliche di controllo e repressione. È indispensabile, quindi, fare sistema mediante la convergenza di tutti i dati disponibili in un grande *database* nazionale,

impegna il Governo:

1) a completare il percorso di recepimento delle direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE mediante una ridefinizione dei distretti idrografici più opportuna e consona ad una reale e concreta salvaguardia delle acque dall'inquinamento e protezione delle popolazioni dalle alluvioni, prevedendo, di conseguenza, l'accorpamento di alcune delle 37 Autorità di bacino esistenti in autorità di distretto ridimensionate con modalità tali da garantire una più efficace gestione del territorio di competenza;

2) a recuperare e rilanciare le funzioni di gestione del rischio geologico da frana, svolte attualmente dalle Autorità di bacino in un difficile regime di *prorogatio*, non essendo tale rischio oggetto delle due direttive quadro comunitarie;

3) ad assumere le opportune iniziative volte al completamento dell'approvazione dei piani per l'assetto idrogeologico (PAI) di tutti i bacini idrografici, con l'obiettivo di uniformarne il loro contenuto sulla base delle migliori pratiche applicate sul territorio nazionale;

4) ad assicurare la priorità degli interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico rispetto alle nuove infrastrutturazioni, favorendo interventi medio-piccoli caratterizzati da elevati valori del rapporto riduzione del rischio/costo, valutando, a tal fine, la possibilità di intervenire anche

mediante la rimodulazione di fondi già disponibili nell'ambito della cosiddetta "legge obiettivo" di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e di risorse in capo al Cipe;

5) ad assumere le opportune iniziative di carattere normativo al fine di rendere effettivamente vincolanti e non aggirabili le prescrizioni derivanti dal piano di bacino;

6) a favorire l'adozione delle opportune misure di carattere normativo volte a contenere l'uso del suolo agricolo e contrastare sia la cementificazione che l'eccessiva impermeabilizzazione dei suoli dovuta alle attività agricole;

7) a promuovere la riconversione delle aree montane, agendo sulle dinamiche socio-economiche connesse con la produzione e sostenendo la "redditività" della manutenzione dei versanti;

8) a provvedere, per quanto di propria competenza, a razionalizzare e riorganizzare le funzioni esecutive dei vari enti con competenza sul dissesto idrico e geologico;

9) ad eliminare le eventuali opacità e quanto da un punto di vista burocratico ostacola l'efficace e corretta gestione del vincolo idrogeologico, con particolare riferimento alla parte oramai superata dalla pianificazione di bacino di cui ai PAI;

10) a valutare e ridefinire l'organizzazione e le competenze dei Consorzi di bonifica;

11) a provvedere all'istituzione di un fondo di rotazione finalizzato alla demolizione degli immobili abusivamente edificati nelle fasce di rispetto del vincolo idraulico e nelle zone a rischio come perimetrale nei PAI;

12) a procedere alla semplificazione burocratica per l'esecuzione di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere idrauliche;

13) ad assumere le necessarie iniziative volte a conseguire l'esclusione dal patto di stabilità per gli enti pubblici territoriali delle spese sostenute per interventi di riduzione del rischio idraulico e geologico;

14) ad adottare le opportune misure finalizzate a prevedere un corretto sistema di incentivi fiscali (similmente a quanto già fatto per le ristrutturazioni o gli adeguamenti energetici, o un regime di iva agevolata, per chi investe nella sicurezza del territorio) delle infrastrutture e degli edifici, individuando adeguati strumenti premiali per i privati cittadini e le imprese, in particolar modo agricole e turistiche, che adottano interventi per la riduzione del rischio idrogeologico, come la stabilizzazione dei

versanti e il miglioramento del drenaggio, compatibilmente con le risorse disponibili ed i vincoli di bilancio;

15) a prevedere adeguati contributi al finanziamento delle reti di monitoraggio pluviometriche, nivometriche, idrometriche e sismiche, molto spesso dismesse dagli enti pubblici territoriali per carenza di fondi, compatibilmente con le risorse disponibili ed i vincoli di finanza pubblica;

16) a incentivare e sostenere pratiche di cura e salvaguardia del territorio attraverso una gestione forestale attiva e sostenibile, coinvolgendo pienamente i gestori degli usi civici e delle proprietà collettive, comunanze agrarie e consorzi forestali;

17) a favorire, per quanto di propria competenza un'attenta pianificazione territoriale e di salvaguardia del suolo, in modo da evitare il ricorso allo strumento, che ai firmatari del presente atto di indirizzo appare incivile, del condono, impedendo nuove costruzioni in aree a rischio;

18) a implementare e rendere pienamente operativo il portale cartografico nazionale, così da farlo diventare una banca dati nazionale, eventualmente diviso in sezioni tematiche, strutturata come un sistema informativo territoriale (SIT) su cui far confluire tutti i dati, le ortofoto, le cartografie in modo tale da avere un *database* utile ad evitare sovrapposizioni e sprechi di pubbliche amministrazioni che dovrebbero lavorare in sinergia per ottimizzare le risorse.

MOZIONI CONTRO LA DIFFUSIONE DEL GIOCO D'AZZARDO

(1-00050) (29 maggio 2013)

BITONCI, ARRIGONI, BELLOT, BISINELLA, CALDEROLI, CANDIANI, CENTINAIO, COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, DAVICO, DIVINA, MUNERATO, STEFANI, STUCCHI, VOLPI - Il Senato,

premessi che:

l'attuale congiuntura economica, superiore, per intensità, durata e diffusione nei mercati globali, a quella del 1929, ha investito anche il nostro Paese imponendo una politica di contenimento dei costi mirata al risanamento dei conti pubblici con il conseguente effetto depressivo, recessivo e tale da generare un diffuso impoverimento della cittadinanza;

in un momento drammatico, come quello che sta attraversando il Paese, è doveroso che il legislatore e il Governo siano capaci di tutelare quel sistema di garanzia che si fonda sul rispetto dei principi e valori che rappresentano il motore di un Paese civile. I sacrifici, ai quali i cittadini sono chiamati al fine di trovare la giusta stabilità nei conti per essere preservati da eventi drammatici, devono essere accompagnati da investimenti costruttivi volti a salvaguardare le strutture fondamentali della società, in primo luogo la famiglia;

il perdurare della crisi economica è causa di pericolosi fenomeni di carattere sociale, quali la diminuzione della propensione al risparmio e la ricerca di un facile arricchimento fondato sull'aleatorietà;

secondo i dati della Consulta Nazionale Fondazioni Antiusura, il gioco d'azzardo è considerato la maggior causa di ricorso a debiti e/o usura in Italia;

il principale costo sociale generato dall'aumento esponenziale del ricorso al gioco d'azzardo è il sovraindebitamento familiare;

la dipendenza dal gioco, ludopatia, è una delle principali cause di suicidio;

secondo i dati dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), il mercato dei giochi d'azzardo è suddiviso principalmente tra *slotmachine* (56,1 per cento), giochi *on line* (16,3 per cento) e lotterie (12,7 per cento), oltre che lotto (8,5 per cento) e giochi di abilità a distanza con vincita in denaro (cosiddetti *skill games*) (7,7 per cento);

sui 30 milioni di scommettitori stimati oggi in Italia, 15 milioni sono scommettitori abituali ed almeno 3 milioni di questi sono a rischio di sviluppare una patologia. Secondo alcune stime, una quota di queste persone, circa 120.000, già soffre di dipendenza comportamentale da gioco d'azzardo patologico;

stante il fatto che il gioco d'azzardo è vietato dal codice penale, è stato introdotto nel Paese il gioco con partecipazione a distanza, vale a dire la licenza, concessa a varie società, per la gestione di apparecchi per il gioco *on line*, con un considerevole aumento del fatturato per le società concessionarie. Non a caso, negli ultimi anni, l'industria del gioco d'azzardo è diventata una delle più importanti del Paese, tanto che *slot machine*, *poker*, scommesse e giochi d'azzardo di diversa natura hanno inondato il mercato a ritmi sempre più frenetici, con notevole crescita del numero dei giocatori, che coinvolge ogni gruppo sociale, compresi pensionati, casalinghe, giovani, e che fa dell'Italia il primo Paese al mondo per spesa *pro capite* dedicata al gioco,

impegna il Governo a varare in tempi rapidi, anche attraverso l'utilizzo di strumenti normativi d'urgenza, una moratoria di 12 mesi sul gioco d'azzardo *on line* e sui sistemi di gioco d'azzardo elettronico in luoghi pubblici e aperti al pubblico.

(1-00072) (19 giugno 2013)

PAGNONCELLI, ESPOSITO Giuseppe, CHIAVAROLI, LIUZZI, ROMANI Paolo, SERAFINI, FORMIGONI, MUSSOLINI, ZUFFADA, RIZZOTTI, BIANCONI, MANDELLI, PICCINELLI, RAZZI - Il Senato,

premessi che:

il decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, recante "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute", ha previsto, tra le altre disposizioni, anche il divieto su ogni tipo di *media* (riviste, quotidiani, cinema, *internet*) di pubblicità che inducono al gioco;

in particolare, l'articolo 7, al comma 10, demanda all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, a seguito della sua incorporazione, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri, anche relativi alle distanze da

istituti di istruzione primaria e secondaria, da strutture sanitarie e ospedaliere, da luoghi di culto, da centro socio-ricreativi e sportivi, definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata, la pianificazione di forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi che risultano territorialmente prossimi ai predetti luoghi;

lo stesso articolo, al comma 8, con riferimento al divieto per i minori di anni 18 dell'ingresso nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interno alle sale bingo, nelle aree o sale in cui si esercita come attività principale quella di scommesse su eventi sportivi, demanda al Ministero dell'economia l'emanazione, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, di un decreto per la progressiva introduzione obbligatoria di idonee soluzioni tecniche volte ad avvertire automaticamente il giocatore dei pericoli di dipendenza dal gioco;

sempre l'articolo 7, ai commi 4 e seguenti, reca il divieto dei messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro nelle trasmissioni televisive, radiofoniche, nonché via *internet*, e nelle rappresentazioni teatrali o cinematografiche rivolte ai minori e nei 30 minuti precedenti e successivi alla trasmissione delle stesse; sancisce l'obbligo di riportare avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle relative probabilità di vincita sulle schedine e tagliandi dei giochi e sugli apparecchi di gioco, cioè quegli apparecchi che si attivano con l'introduzione di moneta metallica ovvero con appositi strumenti di pagamento elettronico;

ciononostante, allo stato attuale continua a registrarsi una progressiva esplosione di pubblicità nelle forme non tutelate a sufficienza dalla stessa legge e del fenomeno della ludopatia;

considerato che:

da quanto emerge dagli ultimi dati dello studio Ipsad (*Italian population survey on alcohol and other drugs*) dell'Istituto di fisiologia clinica del Cnr di Pisa, nei 3 anni dal 2008 al 2011, la percentuale di persone tra i 15 e i 64 anni che ha puntato soldi almeno una volta su uno dei tanti giochi presenti sul mercato (Lotto, Supernenalotto, Gratta e vinci, scommesse sportive, *poker on line*) è passata dal 42 al 47 per cento. Si tratta di circa 19 milioni di scommettitori, di cui ben 3 milioni a rischio ludopatia, soprattutto uomini, disoccupati e persone con un basso livello di istruzione;

dai dati registrati, emerge la crescita, anche tra gli adolescenti, della "febbre del gioco": ammonta a di un milione il numero di studenti che hanno riferito, nel 2012, di aver puntato denaro sui giochi e, nonostante una chiara legislazione restrittiva per i minori, risulta che ben 630.000 *under 18* hanno speso almeno 1 euro giocando d'azzardo;

secondo l'indagine condotta dall'Ipsad, che ha coinvolto 45.000 studenti delle scuole superiori e 516 istituti scolastici di tutta la nazione, nell'ultimo anno il 45,3 per cento degli studenti ha puntato somme di denaro. Ad essere maggiormente coinvolti nel gioco risultano essere i ragazzi (55,1 per cento contro il 35,8 per cento delle ragazze) e si stima che siano 100.000 gli studenti che già presentano un profilo di rischio moderato e 70.000 quelli con una modalità di gioco problematica;

dai recenti dati elaborati dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, emerge per il comparto giochi una raccolta di 62 miliardi e 355 milioni di euro nel periodo gennaio-ottobre 2012, l'esistenza di 400.000 apparecchi da intrattenimento e 6.181 locali o agenzie autorizzati, frequentati da 15 milioni di giocatori abituali;

a questo occorre aggiungere che spesso esiste un nesso sempre più stringente tra crisi economica e gioco che può diventare un potente catalizzatore di malessere e di sfiducia;

il mercato del gioco è un settore in costante ascesa e il numero dei "malati d'azzardo" è destinato pertanto a salire in proporzione al fatturato, alla varietà dell'offerta, all'attrattività del gioco;

ciò che maggiormente preoccupa è che si è di fronte ad una "nuova malattia sociale" che, sovente, genera fenomeni di disgregazione familiare e di impoverimento totale, oltre ad un aumento esponenziale del rischio di cadere nel gravissimo fenomeno dell'usura ed in patologiche dipendenze;

il gioco sta diventando sempre di più una vera e propria illusione di guadagno facile per molte famiglie che si indebitano a causa della dipendenza, e per molti giovani e ragazzi che riservano molta più fiducia nei giochi e nelle *slot machine* rispetto alle istituzioni;

nel nostro Paese, analogamente a quanto successo in altri Paesi dell'occidente, l'offerta di giochi d'azzardo è in continuo aumento ed è sempre più diversificata, tanto che quella che in passato era un'abitudine riguardante una ristretta fascia di persone è, di fatto, divenuta alla portata di tutti;

l'articolo pubblicato su "Avvenire" il 13 giugno 2013 riporta i dati preoccupanti elaborati dalla Consulta Nazionale delle fondazioni e associazioni antiusura, in base ai quali la dedizione ossessiva a *slot machine*, *videopoker* e gratta e vinci sottrae ogni anno 70 milioni di ore lavorative e dirotta almeno 20 miliardi di euro dall'economia reale, cancellando così 115.000 posti di lavoro;

lo stesso articolo pubblica i dati emersi dallo studio del sociologo Maurizio Fiasco, consulente della Consulta, che quantifica l'emorragia economica provocata dall'azzardo e il tempo usato dai giocatori per le diverse tipologie di azzardo; si legge nell'articolo "le nuove *slot machine* hanno totalizzato 28 miliardi di giocate, pari a oltre 46 milioni di ore passate a schiacciare tasti; 5 miliardi le giocate alle videolottery (8,3 milioni di ore); 2,2 miliardi per le "grattate" sui gratta & vinci (quasi 37 milioni di ore); 15 miliardi le giocate *on line* (circa 167 milioni di ore); 35 miliardi le giocate a lotto, superenalotto e altri giochi tradizionali (230 milioni di ore). Totale: 49 miliardi di operazioni di gioco, pari a 69 milioni 760.000 ore perse inseguendo un miraggio";

secondo il sociologo, inoltre, l'azzardo "drena risorse ai consumi, già in forte contrazione": se nel 2012 sono stati 90 i miliardi giocati, tenendo conto del pay out, cioè le vincite, sono almeno 20 i miliardi di euro sottratti al commercio e ai servizi destinati alla vendita. Lo studio ha anche calcolato il "potenziale di occupazione dissipato dalla spesa per giochi, valutabile in circa 90.000 addetti nel commercio e servizi e circa 25.000 addetti nell'industria";

occorrono mezzi adeguati perché nel più breve tempo possibile possano essere approvate e attuate le disposizioni citate, per evitare che il fenomeno della ludopatia aumenti,

l'emergenza legata al fenomeno della ludopatia è stata spesso denunciata, anche di recente, dagli organi di stampa, dalle associazioni di volontariato e da enti che operano per fronteggiare tali forme di dipendenza,

impegna il Governo:

1) ad adottare ogni immediata e tempestiva iniziativa, volta ad attuare puntualmente i principi e gli impegni assunti nella XVI Legislatura con la conversione del decreto-legge n. 158 del 2012, al fine di rendere più efficace e incisiva l'azione di contrasto alla ludopatia;

2) ad assumere ogni utile iniziativa volta ad una maggiore tutela dei giocatori, in particolare dei minori e delle altre persone vulnerabili o potenzialmente tali, garantendo e riducendo le possibilità di accesso da

parte dei minorenni; vigilando gli ingressi e formando *ad hoc* il personale, nonché vigilando in pari modo sul gioco *on line*; attraverso campagne informative di prevenzione;

3) a proseguire nella promozione di iniziative di sensibilizzazione circa i rischi collegati al gioco e di azioni restrittive, oltre che di controllo e monitoraggio, dirette ad arginare il fenomeno del gioco, soprattutto ad opera dei minorenni più facilmente condizionabili e suscettibili, e nei quali la tendenza alla dipendenza è molto più alta.

(1-00126) (7 agosto 2013)

SCAVONE, BIANCONI, SCIASCIA, FERRARA Mario, BARANI, BILARDI, COMPAGNA, COMPAGNONE, MAURO Giovanni, NACCARATO - Il Senato,

premesso che:

nel corso degli ultimi anni il fenomeno del gioco d'azzardo ha assunto un volume di enormi proporzioni sociali ed economiche. Purtroppo, è ormai evidente che nell'ultimo ventennio, a causa anche dell'introduzione di varie forme di scommesse, lotterie e apparecchi elettronici, nonché attraverso *internet*, il gioco d'azzardo è in costante e forte espansione. Sono circa 30 milioni gli scommettitori nelle varie categorie di giochi oggi in Italia, senza contare le attività dei casinò, dei circoli privati nonché il gioco clandestino, con un volume di spesa che ha raggiunto la ragguardevole cifra di quasi 164 miliardi di euro negli ultimi 6 anni;

il gioco d'azzardo sta diventando una vera e propria emergenza sociale, soprattutto alla luce del fatto che i maggiori giocatori sono i giovani, il 56 per cento dei quali dichiara di giocare per passare il tempo e il 10 per cento gioca più di 3 volte alla settimana;

di pari passo con la diffusione del gioco d'azzardo si ha una preoccupante diffusione della ludopatia (definita GAP, gioco d'azzardo patologico). Il gioco d'azzardo patologico è un disturbo psichiatrico classificato come un disturbo del controllo degli impulsi ed è caratterizzato da una sintomatologia ossessivo-compulsiva. Esso è un disturbo del comportamento che, anche se rientra tuttora nella categoria diagnostica dei disturbi ossessivo-compulsivi, ha in realtà una grande attinenza con la tossicodipendenza, tanto da rientrare nell'area delle cosiddette dipendenze da sostanze. Il giocatore patologico, infatti, mostra una crescente

dipendenza nei confronti del gioco d'azzardo, aumentando la frequenza delle giocate, il tempo passato a giocare, la somma spesa nel tentativo di recuperare le perdite, investendo più delle proprie possibilità economiche e trascurando i normali impegni della vita per dedicarsi al gioco;

tra le conseguenze più evidenti provocate da tale patologia vi sono sicuramente quelle legate alle perdite finanziarie e dei propri beni, oltre alle ripercussioni sull'ambiente di lavoro, le separazioni e i divorzi; a ciò si aggiungano i rischi di associazioni ad altre dipendenze, soprattutto alcool e stupefacenti, oltre allo sviluppo di disturbi legati allo *stress*. Attualmente tale patologia sta iniziando a colpire sempre più i giovani, a causa della facilità con la quale, ormai, si può avere accesso al gioco. Si consideri, inoltre, che la gravità della situazione si può riscontrare anche nel fatto che i tentativi di suicidio nei giocatori d'azzardo patologico sono fino a 4 volte superiori rispetto alla media dell'intera popolazione. Una realtà, quella descritta, che non può passare inosservata. In effetti, anche in considerazione della necessità di contrasto e prevenzione della ludopatia, il gioco d'azzardo negli ultimi decenni è stato oggetto di numerosi interventi legislativi volti a disciplinare l'aspetto del gioco attraverso gli apparecchi automatici, semiautomatici ed elettronici;

considerato che nell'ambito del predetto fenomeno, ai fini dell'installazione degli apparecchi videoterminali VLT all'interno di una sala pubblica per giochi sono necessari: la licenza di polizia rilasciata dal questore a norma dell'art. 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto n. 773 del 1931, e successive modificazioni ed integrazioni; l'autorizzazione del Comune dove l'attività dovrà essere svolta ai sensi dell'art. 86 del medesimo testo unico; la concessione per l'esercizio e la raccolta di giochi rilasciata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, *ex art. 2, commi 2-ter e 2-quater*, del decreto-legge n. 40 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 73 del 2010;

posto che le amministrazioni, nell'esercizio dei rispettivi poteri, devono agire nel rispetto delle prescrizioni di legge volte a stabilire i requisiti dei locali adibiti a sale giochi, tutelando il diritto costituzionalmente garantito alla salute, provvedendo ad annullare, revocare e disporre i controlli necessari per garantire il rispetto dei divieti di pubblicità e gioco ai minori, ai fini del rilascio delle autorizzazioni per l'installazione delle VLT;

rilevato che la legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220 del 2010), all'art. 1, comma 70, ha previsto che con decreto interdirigenziale dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e del Ministero della salute fossero adottate, d'intesa con la Conferenza unificata, entro 60 giorni

dalla data di entrata in vigore della legge stessa, linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo. Ad oggi, peraltro, nonostante la pronuncia del Tar del Lazio di Roma che ha da tempo ordinato l'adozione del decreto interdirigenziale, esso non è stato ancora adottato. L'art. 1, comma 391, della legge di stabilità per il 2013 (n. 228 del 2012) così come poi successivamente disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 giugno 2013 (in *Gazzetta Ufficiale*, 28 giugno 2013, n. 150), ha inoltre prorogato il termine per l'emanazione del decreto dapprima al 30 giugno 2013 ed ora al 31 dicembre 2013. Recentemente, il decreto-legge n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, cosiddetto decreto Balduzzi, ha previsto l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, riconoscendo così la ludopatia come patologia (art. 5, comma 2);

preso atto che il "decreto Balduzzi" ha previsto inoltre l'obbligo di riportare avvertimenti sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro e sulle relative probabilità di vincita nelle aree e nelle sale con videoterminali, e ha dettato nuove regole in tema di pubblicità dei giochi;

valutato che le autorizzazioni rilasciate dalle amministrazioni competenti debbano essere rilasciate in presenza di adeguata istruttoria e puntualmente motivate in sede di giustificazione del loro rilascio,

impegna il Governo:

- 1) ad utilizzare strumenti e procedure concrete per verificare sul territorio che le autorizzazioni rilasciate per l'installazione delle VLT rispettino la normativa richiamata;
- 2) a valutare proposte ovvero iniziative volte a stabilire protocolli di sicurezza oltre a quelli attualmente previsti;
- 3) a contrastare il fenomeno del GAP legato alle VLT considerata l'evidente urgenza di regolamentazione del fenomeno e considerato altresì che il ritardo nell'adozione di provvedimenti ulteriori rispetto a quanto fino ad oggi realizzato rappresenta un grave lacuna e un preoccupante stallo nella prevenzione della ludopatia;
- 4) ad adottare una strategia ed iniziative per rendere operativi i principi contenuti nel decreto Balduzzi, anche con riferimento ai finanziamenti

dedicati e finalizzati all'avvio sistematico di iniziative di cura e prevenzione per contrastare il dilagante fenomeno del gioco d'azzardo;

5) a proporre un preciso limite al rilascio delle autorizzazioni per l'installazione nelle sale da gioco delle VLT;

6) a prevedere una organica disciplina *ad hoc* per le VLT che tuteli i soggetti a rischio ludopatia.

(1-00136) (4 settembre 2013)

LUMIA, PEZZOPANE, CHITI, DE BIASI, ROSSI Gianluca, DIRINDIN, BIANCO, CAPACCHIONE, CASSON, CIRINNA', FILIPPIN, GINETTI, LO GIUDICE, MANCONI, MATTESINI, MATURANI, PADUA, RICCHIUTI, SILVESTRO - Il Senato,

considerato che:

in questi ultimi anni il mercato dei giochi nel nostro Paese è cresciuto a livelli esponenziali. Non c'è angolo delle nostre città dove non siano sorti *game point* ad una velocità e una frequenza assai preoccupante, ed il *web* è popolato da migliaia di siti che offrono la possibilità di giocare comodamente da casa;

il crescente interesse nel settore dei giochi è testimoniato dagli investimenti pubblicitari sostenuti dai concessionari, che, come si legge nel *report* realizzato da "Avviso pubblico (Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie)", solo nei primi 6 mesi del 2012 hanno speso più di 70 milioni di euro;

l'universo del mercato dei giochi offre una sempre più variegata e sofisticata tipologia di attrazioni: dalle tradizionali *slot machine*, alle scommesse, ai giochi *on line*, solo per citarne alcune;

il fenomeno ha assunto una rilevanza molto preoccupante sul piano economico, sociale e criminale, sia per l'enorme volume d'affari, sia per le dipendenze che il gioco comporta su centinaia di migliaia di cittadini, sia per le infiltrazioni delle mafie in questo settore;

il fatturato del mercato dei giochi in Italia nel 2012 si aggira sui 90 miliardi di euro, una cifra pari al 4 per cento del Pil nazionale. Se si volesse fare una graduatoria delle imprese italiane in base al fatturato, l'ipotetica "Gioco d'azzardo SpA" sarebbe la terza impresa dopo l'Eni e l'Enel. L'Italia detiene, poi, il primato assoluto nel settore delle lotterie istantanee, con il

mercato più grande al mondo. I "Gratta e vinci" sono entrati ormai a pieno titolo nel consumo giornaliero di milioni di italiani, tanto da spingere l'Istat ad introdurlo nel paniere del consumo con il quale si calcola l'inflazione;

la ricaduta che lo Stato ha in termini di entrate fiscali è minima. Basti pensare che su 80 miliardi di euro di fatturato, nel 2011 l'erario ha incassato solo 9 miliardi di euro. Tutto questo grazie ad una discutibile tassazione agevolata. L'Iva sui giochi di ultima generazione, come quelli *on line*, è dello 0,6 per cento: una percentuale da rivedere con estrema urgenza, se si pensa che sui beni di prima necessità, come il pane e la pasta, l'Iva applicata è del 4 per cento;

se si analizzano gli effetti più squisitamente sociali del mercato dei giochi, ci si rende conto dell'estrema pericolosità del fenomeno. Le stime dicono che nel nostro Paese c'è un bacino di giocatori di 30 milioni di persone, di cui 2 milioni a rischio dipendenza e 800.000 giocatori patologici, una cifra doppia a quella dei tossicodipendenti presenti in Italia. Altro dato allarmante riguarda il numero di minorenni, circa 500.000, che sono soliti giocare d'azzardo;

molti giocatori cadono nella spirale del "gioco d'azzardo patologico" (GAP), una patologia che coinvolge soggetti appartenenti a tutte le categorie sociali, da quelle più abbienti a quelle più povere, da quelle più istruite a quelle con un livello di istruzione basso. Si tratta di una grave forma di dipendenza, al pari delle dipendenze da sostanze, che suscita nel soggetto la necessità imperante di giocare fino a provocare degli stati di astinenza da gioco, con pesanti ripercussioni sia sulla sua vita che su quella della sua famiglia; pertanto i Servizi per le dipendenze devono essere messi nelle condizioni, attraverso l'attribuzione di idonee risorse, di prendere in carico, dal punto di vista sia sanitario che psico-sociale, i giocatori patologici e le loro famiglie, con le stesse metodologie e strumenti che utilizzano per la presa in carico degli alcol/tossicodipendenti (compresa la certificazione di dipendenza, l'eventuale assistenza residenziale e la possibilità per i detenuti dipendenti da gioco d'azzardo patologico di accedere alle misure alternative alla carcerazione);

l'estrema facilità di accesso ai giochi d'azzardo e l'enorme presenza di pubblicità sui mezzi di informazione e di comunicazione, spesso con formule ingannevoli, contribuiscono ad aumentare il rischio. *Slogan* come "Ti piace vincere facile?" o "Avanti il prossimo milionario" sono chiaramente ingannevoli. Le cause che spingono molti giocatori a diventare dei giocatori di azzardo patologici sono molteplici e spesso si associano ad altri fattori economici e sociali, nonché ad altre forme di dipendenza;

considerato inoltre che:

già nel 1980 l'Organizzazione mondiale della sanità riconosceva il GAP come forma di dipendenza e invitava il nostro Paese ad inserirlo nei livelli essenziali di assistenza (Lea). Solo 30 anni più tardi il legislatore italiano ha introdotto la dipendenza da gioco nei Lea con il decreto-legge n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012, cosiddetto decreto Balduzzi. Tuttavia tale provvedimento è rimasto lettera morta a causa della mancanza di risorse stanziare per mettere in piedi un sistema sociosanitario di assistenza dedicato al problema;

l'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto Balduzzi, recante "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute", stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 31 dicembre 2012, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e con il parere delle Commissioni parlamentari competenti, si provveda ad aggiornare i Lea con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, "intesa come patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità (G.A.P.)";

l'articolo 7, comma 8, relativo al divieto di ingresso ai minorenni "nelle aree destinate al gioco con vincite di denaro interne alle sale bingo, nonché nelle aeree ovvero nelle sale in cui sono installati i videoterminali" e "nei punti vendita in cui si esercita come attività principale quella di scommesse su eventi sportivi", prevede che il Ministero dell'economia, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, emani un "decreto per la progressiva introduzione obbligatoria di idonee soluzioni tecniche volte a bloccare automaticamente l'accesso dei minori ai giochi, nonché volte ad avvertire automaticamente il giocatore dei pericoli di dipendenza dal gioco";

ad oggi, non sono stati adottati né il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sull'aggiornamento dei Lea con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da ludopatia, né il decreto del Ministero dell'economia;

rilevato che:

nonostante lo Stato si sia impegnato in una regolamentazione del settore dei giochi, il mercato illegale gestito dalla criminalità organizzata ha

continuato a sopravvivere e a crescere. Si stima, infatti, che quest'ultimo abbia raggiunto un fatturato di circa 10 miliardi di euro. Inoltre, la crescita esponenziale del mercato dei giochi ha aperto nuove frontiere per gli affari della criminalità organizzata, che ne hanno subito fiutato le enormi potenzialità economiche. In particolare per le mafie il mercato dei giochi rappresenta una ghiottissima opportunità per introiti cospicui, per controllare il territorio e per riciclare il denaro sporco;

la mancanza di una normativa europea comune, inoltre, consente alle organizzazioni criminali e ai gruppi di affari che operano nel settore dei giochi di altri Paesi di inserirsi nel mercato italiano ed eludere, attraverso l'ausilio delle nuove tecnologie, gli *standard* ed i controlli previsti dalla nostra normativa. Da questo punto di vista ogni Paese è molto vulnerabile fin quando penserà di affrontare il problema in maniera autonoma ed indipendente;

le numerose inchieste realizzate in questi anni dalla magistratura e dalle forze dell'ordine in tutta Italia hanno svelato una ricca presenza criminale nel settore dei giochi da parte di tutte le organizzazioni mafiose italiane (Cosa nostra, 'ndrangheta, camorra, Sacra corona unita) e di quelle straniere, basti pensare alle più famose inchieste che hanno riguardato il settore delle scommesse nel mondo del calcio. Secondo il rapporto realizzato da "Libera", sono circa 50 i *clan* con interessi diretti e indiretti; tra i più pericolosi ricordiamo i Casalesi, i Santapaola, i Condello e i Lo Piccolo;

le ricadute negative sul sistema economico e produttivo nazionale sono preoccupanti perché il gioco d'azzardo sottrae un'enorme quantità di risorse al mercato e all'economia sana e produttiva che con quelle risorse potrebbe, invece, crescere e creare nuova ricchezza ed occupazione;

rilevato infine che:

lo Stato ha demandato alle Regioni il compito di far fronte alla spesa sanitaria per le dipendenze da gioco, ma le Regioni e gli enti locali in mancanza di risorse non sono nelle condizioni di finanziare tali servizi. Inoltre, gli unici interventi da parte dello Stato sul fronte della prevenzione sono le campagne di sensibilizzazione, a giudizio dei proponenti discutibili, da parte dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

allo scopo di garantire parte della copertura alle misure per la soppressione dell'Imu, l'art. 14 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, recante "Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa

integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici", stabilisce tra l'altro che, al fine di chiudere il contenzioso aperto con i concessionari di giochi pubblici per il mancato versamento di quanto dovuto all'erario, garantendo altresì un'entrata certa ed in tempi ravvicinati, i procedimenti aperti possano essere definiti attraverso il pagamento in misura ridotta delle sanzioni;

considerato che tale misura può determinare un indebolimento degli effetti di deterrenza delle sanzioni, essa dovrebbe essere considerata eccezionale e rende in ogni caso necessario verificare la possibilità di coperture alternative al decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102;

sono stati presentati al Senato, da parte di membri del Gruppo PD, vari disegni di legge in materia di regolamentazione del gioco, di contrasto al gioco d'azzardo e per la prevenzione e la cura del gioco d'azzardo patologico; è necessario dunque procedere con estrema sollecitudine all'esame di tali testi, accelerandone l'*iter* al fine di giungere alla loro approvazione in tempi ristretti,

impegna il Governo:

1) ad elevare gli *standard* di accreditamento dei concessionari ed il sistema dei controlli sulla loro identità societaria, sull'origine dei loro patrimoni e sui loro flussi finanziari attraverso un sistema di tracciamento dei movimenti finanziari in entrata ed in uscita, al fine di evitare la presenza di infiltrazioni mafiose e di riciclaggio di denaro sporco;

2) ad introdurre, per quanto riguarda la tracciabilità del denaro, il conto dedicato ed il registro delle scommesse e dei concorsi pronostici dove annotare gli importi della raccolta delle giocate delle vincite e della relativa differenza, nonché l'abbassamento delle soglie per le segnalazioni previste dalla normativa sull'antiriciclaggio;

3) ad introdurre il divieto di partecipare a gare e procedure per il rilascio di concessioni in materia di giochi da parte delle persone fisiche e giuridiche condannate per reati gravi anche in via non definitiva, estendendo inoltre tale preclusione anche a parenti ed affini entro il terzo grado;

4) a stabilire per società fiduciarie, fondi di investimento e *trust* che detengono partecipazioni al capitale o al patrimonio di società concessionarie di giochi pubblici l'obbligo di dichiarare l'identità del soggetto mandante, nonché a garantire che l'inosservanza di tale obbligo comporti il divieto di partecipazione a procedure di evidenza pubblica per l'ottenimento delle concessioni;

5) ad equiparare agli operatori legali le compagnie estere che esercitano in Italia senza licenza, assoggettando al controllo e agli obblighi statuali tutti i soggetti del mercato, comprendendo anche le società estere con capitale azionario anonimo e i gestori esteri che operano sul territorio italiano;

6) ad istituire presso tutte le Procure della Repubblica strutture e reparti investigativi specializzati per la repressione delle attività criminali connesse al mercato dei giochi;

7) ad inasprire le pene per tutti i reati relativi al mercato dei giochi;

8) a vietare la pubblicità dei giochi d'azzardo e dei giochi di fortuna sui mezzi di comunicazione e sui mezzi di informazione, nonché a prevedere l'obbligo, da parte dei concessionari, di inserire nei loro prodotti e servizi, come è stato fatto per il fumo, messaggi di avvertimento sui rischi da dipendenza che può generare il gioco;

9) ad innalzare l'Iva sui giochi *on line* dallo 0,6 per cento al 21 per cento, alla stregua di qualsiasi prodotto commerciale che non sia di prima necessità, destinando prioritariamente le risorse derivanti da tale innalzamento alle misure per la prevenzione e la cura del gioco d'azzardo patologico ed eventualmente garantire con quota delle medesime risorse parte della copertura del provvedimento relativo alla soppressione dell'Imu;

10) a provvedere al più presto all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sull'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza con riferimento alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione rivolte alle persone affette da gioco d'azzardo patologico garantendo loro le medesime prestazioni previste per gli alcol/tossicodipendenti (compresa la certificazione di dipendenza, l'eventuale assistenza residenziale e l'accesso alle misure alternative per i detenuti dipendenti da gioco d'azzardo patologico), e del decreto del Ministero dell'economia per la progressiva introduzione obbligatoria di idonee soluzioni tecniche volte a bloccare automaticamente l'accesso dei minori ai giochi con vincite di denaro, nonché volte ad avvertire automaticamente il giocatore dei pericoli di dipendenza dal gioco, già previsti dal decreto-legge n. 158 del 2012 e non ancora adottati;

11) ad istituire un "Fondo per la prevenzione e per la cura del gioco d'azzardo patologico", da alimentare attraverso l'applicazione di una tassazione aggiuntiva sui redditi realizzati dai concessionari e le vincite dei giocatori, in modo tale da mettere le Regioni, gli enti locali, le strutture del sistema sanitario e i soggetti del terzo settore nelle condizioni di realizzare le attività di prevenzione e cura del GAP;

12) a dare maggiori poteri di intervento ai sindaci sulle autorizzazioni in deroga alla normativa sulla liberalizzazione delle attività e degli esercizi commerciali a tutela dei cittadini, ed in particolare a prevedere il divieto di aprire nuove sale giochi nei pressi di "luoghi socialmente sensibili" come le scuole, le strutture sportive, eccetera, e in rapporto alla densità di apparecchi di gioco per residenti;

13) a istituire, nel campo dei giochi *on line*, meccanismi in grado di verificare la maggiore età del giocatore per l'accesso al gioco;

14) a realizzare adeguate campagne di sensibilizzazione contro il GAP;

15) a finanziare programmi di informazione e sensibilizzazione sull'uso responsabile del denaro e sui rischi collegati al gioco d'azzardo da realizzare nelle scuole e con il coinvolgimento delle famiglie al fine di aiutarle nell'attività educativa;

16) a promuovere presso le competenti istituzioni dell'Unione europea, attraverso ogni idonea iniziativa, l'introduzione di una normativa comune relativa al mercato dei giochi, al fine di armonizzare le normative dei Paesi membri.

(1-00139) (4 settembre 2013)

ENDRIZZI, AIROLA, BATTISTA, BENCINI, BERTOROTTA, BLUNDO, BOCCHINO, BOTTICI, BUCCARELLA, CAPPELLETTI, CASTALDI, CATALFO, CIOFFI, CRIMI, DE PIETRO, FUCKSIA, GIROTTO, LEZZI, MANGILI, MARTON, MOLINARI, MONTEVECCHI, MORONESE, MORRA, MUSSINI, ORELLANA, PUGLIA, TAVERNA, VACCIANO - Il Senato,

premessi che:

il gioco d'azzardo è un'attività che comporta rilevantissimi rischi per la salute. Il GAP (gioco d'azzardo patologico) è un disturbo mentale di natura ossessivo-compulsiva, con molti punti di contatto con le tossicodipendenze. Il giocatore patologico tende a finalizzare tutto il suo tempo, ogni proprio interesse, risorsa economica e psicologica al gioco d'azzardo che diviene un comportamento monomaniacale;

l'Organizzazione mondiale della sanità vede nel "gioco d'azzardo compulsivo" una forma morbosa chiaramente identificata e che, in assenza

di misure idonee d'informazione e prevenzione, può rappresentare, a causa della sua diffusione, un'autentica malattia sociale";

le stime disponibili di questo disturbo si basano su studi effettuati nel periodo 2006-2009; esse indicano una prevalenza di giocatori patologici intorno all'1,2 per cento della popolazione generale, circa 800.000 persone. Ma il danno sociale investe tutto l'ambiente di vita del giocatore che ne subisce le conseguenze: crisi familiari, mancanza di sostentamento, carenze affettive e di accudimento per i figli; assenteismo, crollo della produttività, conflitti sul luogo di lavoro; crimini commessi o subiti per procurare il denaro necessario (furti, rapine, truffe, usura);

il codice penale vieta il gioco d'azzardo; così era ed è stato per mezzo secolo di storia della Repubblica. Poche eccezioni erano previste (lotto, totocalcio e scommesse sportive, casinò, lotterie), tutte limitate per distribuzione territoriale, o frequenza degli eventi;

gli studi clinici evidenziano come l'insorgere della patologia non dipenda soltanto da caratteristiche della persona o della popolazione, ma sia direttamente correlata alla varietà di giochi disponibili, alla disponibilità ed accessibilità di locali di gioco. Particolarmente potenti nell'indurre dipendenza risultano i giochi istantanei e con minor tempo di latenza tra il momento della puntata e l'esito finale (nelle lotterie nazionali l'ordine è di settimane-mesi, per lotto e totocalcio era di giorni, per gli apparecchi elettronici come *slot machine* e *videolottery* di qualche secondo);

dal 1997 si è intensificata la frequenza dei giochi d'azzardo esistenti (seconda e poi terza giocata settimanale al lotto) e sono stati via via introdotti nuovi giochi d'azzardo e luoghi di gioco (sale scommesse, superenalotto, bingo, *slot machine*, scommesse "Big Match", nuovi giochi via SMS e *on line* in solitario, *videolottery*- VLT, lotto istantaneo): ad essere espansa è stata dunque proprio la quota di mercato potenzialmente più pericolosa;

le *slot machine*, da sempre bandite dal territorio italiano, sono divenute una presenza comune e capillarmente diffusa nei locali pubblici su tutto il territorio nazionale, in contesti che per propria natura non garantiscono un efficace controllo. Complessivamente gli apparecchi elettronici sono circa 420.000, uno ogni 150 abitanti, neonati compresi. In particolare le VLT sono 40.000, che rapportate al numero di abitanti risultano il triplo rispetto agli Stati Uniti d'America;

l'offerta di nuovi giochi e l'aumento della pressione pubblicitaria ha determinato una impennata delle somme giocate che in 7 anni sono più che

triplicate, passando da 28 a 88,5 miliardi, con un incremento del 30 per cento nel solo 2011. La pubblicità sui *media* è diventata pressante, comprendendo forme di sponsorizzazione di società sportive ed eventi di particolare richiamo verso i giovani e giovanissimi;

la relazione sui profili di riciclaggio connessi al gioco lecito ed illecito, approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere in data 17 novembre 2010, ha segnalato la preoccupazione per il crescente ricorso anche da parte dei giovani e delle fasce sociali più deboli al gioco d'azzardo, lecito ed illecito. La relazione al Parlamento del Dipartimento delle politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri per il 2011 segnalava che, utilizzando l'andamento della spesa come elemento di prossimità per la valutazione dell'entità del gioco d'azzardo, è plausibile ipotizzare che anche la quota di soggetti affetti da GAP stia aumentando all'interno della popolazione generale. Addirittura, a fronte dell'aumento delle giocate e della pressione pubblicitaria, ipotizzava che la dimensione del fenomeno, rispetto ai dati 2007-2008 (1 per cento di giocatori patologici e 5 per cento di giocatori problematici) potesse essersi moltiplicata (7-10 per cento di giocatori patologici, 10-18 per cento di giocatori problematici);

malgrado queste preoccupazioni nelle relazioni successive non risultano disponibili dati più aggiornati sulla popolazione generale; sono state condotte invece due indagini sui minorenni. L'indagine SPS 2012 pubblicata dal Dipartimento delle politiche antidroga ha riscontrato che i minorenni giocano abitualmente d'azzardo, al punto che il 6,7 per cento dei quindicenni presentava profili riconducibili a gioco d'azzardo problematico. Il dato peraltro risulta confermato dall'indagine 2013 che evidenzia una percentuale del 7,2 per cento nella fascia 15-19 anni;

rilevato in particolare che:

la sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2006 ha statuito che i profili relativi all'installazione degli apparecchi e congegni automatici da trattenimento o da gioco presso esercizi aperti al pubblico, sale giochi e circoli privati, peraltro compiutamente disciplinati dall'art. 110 del regio decreto n. 773 del 1931, afferiscono alla materia "ordine pubblico e sicurezza" che l'art. 117, comma secondo, lettera *h*), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato. I poteri in materia di ordine pubblico e tutela della salute, conferiti ai sindaci ai sensi del testo unico degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 risultano pertanto insufficienti rispetto ai propri compiti e alle istanze provenienti dai

cittadini per la tutela del decoro e della salute in particolare dei minori. Sono sempre più numerosi i sindaci e le cittadinanze che chiedono maggiori poteri e autonomia nel regolamentare in senso restrittivo la collocazione e le regole di apertura dei locali che ospitano attività di gioco d'azzardo;

nel 2012 le somme giocate a livello nazionale sono aumentate da 79,9 miliardi a 88,5 miliardi, mentre le entrate erariali sono addirittura diminuite da 8,8 a 8,0 miliardi;

la tassazione, peraltro disomogenea tra i diversi giochi e concessioni, nel 2012 è risultata dunque intorno al 9 per cento, quando l'aliquota IVA per la maggioranza dei beni e servizi è del 21 per cento;

a fronte di ciò la nazione e lo Stato subiscono danni elevatissimi. Uno studio del 2012, condotto dall'Istituto di ricerca economica dell'Università di Neuchatel in collaborazione con la Corte di giustizia della comunità europea, ha stimato i costi sanitari diretti: maggior ricorso al medico di base (con un aumento del 48 per cento), interventi ambulatoriali psicologici, ricoveri; i costi sanitari indiretti: perdita di produttività (pari al 28 per cento) e perdita di reddito; costi per la qualità della vita: problematiche familiari, divorzi, violenze, depressione, ansia, *deficit* di attenzione, bassa resistenza ad altre dipendenze, idee suicidarie. La campagna "Mettiamoci in gioco" calcola in totale per l'Italia tra i 5,5 e i 6,6 miliardi di danni economici (si veda il *dossier* di "Avvenire" intitolato "L'azzardo non è un gioco");

a questa cifra si aggiungono 3,8 miliardi di mancato gettito dell'IVA per la sottrazione di risorse ai consumi interni (21 per cento su 18,4 miliardi di perdite nette sostenute dai giocatori), a cui corrispondono peraltro una perdita occupazionale stimabile in 115.000 posti di lavoro e il relativo gettito per l'erario delle imposte sui redditi;

la Commissione parlamentare antimafia nel corso della XVI Legislatura ha chiaramente evidenziato come il settore del gioco costituisca il punto di incontro di plurime, gravi distorsioni dell'assetto socio-economico quali, in particolare, l'esposizione dei redditi degli italiani a rischio di erosione; l'interesse del crimine organizzato; la vocazione "truffaldina" di taluni concessionari che operano, sovente, in regime di quasi monopolio; il germe di altri fenomeni criminali come usura, estorsione, riciclaggio; infine, la sottrazione di ingenti risorse destinate all'erario. Peraltro, nei periodi di crisi economica si denota ancor più tale fenomeno degenerativo in quanto, nell'impossibilità di un aumento della tassazione, si accentua il ricorso ad

incentivazioni della "malattia del gioco", un meccanismo che, quanto più cresce, tanto più è destinato a favorire forme occulte di prelievo dalle tasche dei cittadini, mascherando tale prelievo con l'ammiccante definizione di gioco, divertimento e intrattenimento;

considerato che:

l'articolo 1, comma 70, della legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per l'anno 2011) prevedeva l'emanazione di un decreto interdirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e del Ministero della salute, d'intesa con la Conferenza unificata, per l'adozione di interventi volti a prevenire e contrastare fenomeni di dipendenza da GAP; i 60 giorni previsti sono trascorsi senza esito;

il 29 giugno 2011 il Senato ha approvato la mozione 1-00441 che impegnava il Governo a misure per la regolamentazione della pubblicità, per l'introduzione di messaggi deterrenti rivolti ai giocatori, per l'introduzione di sistemi di filtro e tessere elettroniche a tutela dei più giovani, nonché a destinare quote delle maggiori entrate ad interventi di prevenzione e cura delle forme patologiche e compulsive da gioco;

tanto il succitato articolo 1, comma 70, della legge n. 220 del 2010, quanto la mozione sono rimasti sostanzialmente disattesi;

il Tar del Lazio il 1° agosto 2012 ha accolto il ricorso n. 3473/12 presentato dal Codacons contro la pubblica amministrazione per non avere ancora emesso il decreto fissato dalla legge di stabilità per il 2011. Nella citata sentenza il Tar aveva ordinato ai Ministeri dell'economia e delle finanze e della salute e alla Conferenza unificata Stato-Regioni, di adottare entro 60 giorni il decreto;

il Governo il 13 settembre 2012 ha emanato il decreto-legge n. 158, recante "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012. Esso introduce (art. 7, comma 4) il divieto di pubblicità nei programmi rivolti ai giovani, il divieto totale per i messaggi caratterizzati da "incitamento al gioco ovvero esaltazione della sua pratica", ovvero privi di chiari avvertimenti sul rischio di dipendenza o delle reali probabilità di vincita. Si tratta di concetti e limiti non ben definiti, senza parametri oggettivi per definire tali programmi e criteri di evidenza e comprensibilità per gli avvisi in questione. Il concetto di vincita inoltre non viene definito, laddove è noto che la maggior parte delle "vincite" in realtà consiste nel mero rimborso della giocata. Non si fa cenno allo sfruttamento

da parte della pubblicità delle credenze erranee e delle distorsioni cognitive che inducono false attese e rappresentano notoriamente fattori di rischio di intensificazione del gioco. Nulla viene inoltre disposto per le forme di sponsorizzazione di eventi sportivi, musicali, o di richiamo per i più giovani, da parte di società e gestori di giochi d'azzardo, con propri marchi e loghi;

i messaggi pubblicitari concernenti il gioco d'azzardo non sono, nel nostro ordinamento, integralmente vietati: si pensi, infatti, che l'art. 7, comma 4-*bis*, dello stesso decreto-legge dispone che: «La pubblicità dei giochi che prevedono vincite in denaro deve riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco pubblicizzato»;

inoltre, il decreto-legge dispone l'inserimento nei LEA (livelli essenziali di assistenza) della prevenzione e terapia del GAP;

a fronte del richiamo al "rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica" e in assenza di finanziamenti *ad hoc*, in sede di Conferenza Stato-Regioni non si è dato seguito alle linee indicate e allo stato attuale solo in alcune Regioni e Aziende sanitarie locali sono attive strutture pubbliche con programmi specifici di terapia e riabilitazione;

con il decreto direttoriale AAMS 12 ottobre 2011 (*Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 14 novembre 2011), in attuazione di quanto disposto dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2011, sono stati individuati gli interventi in materia di giochi pubblici utili per assicurare le maggiori entrate previste. L'articolo 5 del decreto direttoriale ha disposto la variazione differenziata della misura del prelievo erariale unico (PREU);

rilevato inoltre che:

il Vice Ministro dell'interno in carica ha già espresso più volte pubblicamente la necessità di fare autocritica ed arginare il mercato del gioco d'azzardo ed i problemi sociali che da esso derivano;

il Ministro dello sviluppo economico ha recentemente incontrato il movimento consumatori, assumendo l'impegno ad approfondire in tempi brevi la fattibilità del divieto della pubblicità del gioco d'azzardo;

considerato, infine, che l'art. 14 del decreto-legge n. 102 del 2013, approvato dal Consiglio dei ministri il 28 agosto 2013, dispone una sanatoria per danni erariali, accertati con sentenza di primo grado, a condizione del versamento del 25 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado. Tale disposizione, al netto della sua gravità sotto

il profilo dell'etica e della moralità pubblica, consentirà alle imprese operanti nel settore dei giochi di azzardo di "risolvere" le loro controversie con l'erario attraverso un semplice ed immediato pagamento di 600 milioni di euro, in luogo di una condanna al versamento di una somma pari a 2,5 miliardi di euro inflitta dalla Corte dei conti per la loro ingentissima evasione ed elusione fiscale del periodo 2004-2006,

impegna il Governo:

- 1) ad adottare, anche con provvedimenti di urgenza, misure atte a:
 - a) attribuire agli enti locali un reale potere di controllo sulla diffusione, installazione e regolamentazione dell'attività dei locali in cui si pratica il gioco d'azzardo;
 - b) introdurre protocolli e sistemi di riconoscimento e accertamento della maggiore età dei giocatori per tutti i giochi d'azzardo;
 - c) adottare un registro unico nazionale dei soggetti che chiedono l'autoesclusione dai siti di gioco d'azzardo, uniformando la disciplina che regola le scelte di autolimitazione ed esclusione per tutti i concessionari di gioco *on line*;
 - d) vietare totalmente la pubblicità del gioco d'azzardo, diretta ed indiretta, su ogni spazio mediatico, comprese le sponsorizzazioni sportive e di altra natura, di marchi, loghi, società presenti su questo mercato; in relazione a ciò definire un efficace sistema sanzionatorio;
 - e) definire in modo oggettivo i requisiti di visibilità e comprensibilità delle avvertenze sui rischi previste dal decreto-legge n. 158 del 2012; in relazione all'obbligo di indicare in modo evidente le probabilità di vincita, escludere dal computo delle "vincite" l'erogazione di somme di denaro non significativamente superiori alla giocata;
 - f) allineare ed innalzare, senza indugio, la tassazione sui proventi dai diversi giochi d'azzardo già a partire dall'anno in corso;
 - g) destinare una quota pari all'1 per cento del fatturato complessivo del settore, per il finanziamento delle azioni di prevenzione, assistenza e cura del gioco d'azzardo patologico, per promuovere programmi e campagne di informazione in materia di prevenzione e trattamento della dipendenza da gioco d'azzardo, indirizzate prioritariamente ai giovani e alle fasce sociali più a rischio, per portare a termine, sia nelle Commissioni ministeriali sia nella Conferenza Stato-Regioni, le procedure previste dal decreto-legge n. 158 del 2012 per l'effettivo inserimento del GAP nei livelli essenziali di

assistenza, e per garantire l'istituzione su tutto il territorio nazionale di *équipes* e di programmi terapeutici e riabilitativi;

h) stabilire una moratoria all'introduzione di nuove concessioni e di nuove forme di gioco, sia in presenza fisica, sia attraverso la rete *web*, tramite SMS o altre forme di collegamento;

i) avvalendosi di risorse derivanti da maggiore tassazione sui giochi e di concerto con le associazioni a tutela dei cittadini promotrici della campagna nazionale contro i rischi del gioco d'azzardo "Mettiamoci in gioco", istituire e finanziare uno studio sui costi globali del gioco d'azzardo per il Paese, nonché a determinare il rapporto costi benefici di un possibile ripristino della situazione antecedente al 1997, definendo eventualmente un piano di uscita;

l) integrare l'art. 88 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, concernente la disciplina delle concessioni e delle licenze in materia di giochi e scommesse, nel senso proposto nella relazione della Commissione parlamentare antimafia approvata in data 17 novembre 2010;

m) incrementare il regime sanzionatorio, sia di carattere penale che amministrativo, per coloro che esercitano, anche a distanza, in qualunque modo, attività di scommesse, sportive o non sportive, anche come intermediario di terzi, in mancanza della prescritta autorizzazione o licenza;

n) assicurare la piena tracciabilità dei flussi finanziari nell'ambito del gioco d'azzardo su tutto il territorio nazionale, finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali ed il riciclaggio di denaro di provenienza illecita;

2) a promuovere, nel corso dell'esame parlamentare del citato decreto-legge n. 102 del 2013, la soppressione dell'art. 14, attivando tutte le procedure necessarie per esigere integralmente le somme dovute dalle imprese operanti nel gioco d'azzardo, immediatamente dopo l'accertamento giudiziario definitivo e destinarle principalmente ad azioni di prevenzione, assistenza e cura del GAP, con programmi e campagne di informazione in materia di prevenzione e trattamento della dipendenza da gioco d'azzardo, indirizzate prioritariamente ai giovani e alle fasce sociali più a rischio;

3) a provvedere alla rimozione da ruoli di responsabilità e di discrezionalità dei funzionari dello Stato coinvolti, a vario titolo, nella vicenda giudiziaria suddetta.

MOZIONI SULLA COMBUSTIONE DI RIFIUTI NEI CEMENTIFICI

(1-00121) (6 agosto 2013)

MORONESE, NUGNES, MARTELLI, LUCIDI, BLUNDO, CASTALDI, MORRA, CIOFFI, PEPE, BULGARELLI, MONTEVECCHI, BATTISTA, FATTORI, SIMEONI, TAVERNA, VACCIANO, DE PIETRO, CASALETTO, GAETTI, MARTON, FUCKSIA, AIROLA, SCIBONA, BUCCARELLA, COTTI, SERRA, BOCCHINO, CAMPANELLA, CATALFO, GIARRUSSO, SANTANGELO, BENCINI, BOTTICI, PAGLINI, ROMANI Maurizio, CAPPELLETTI, BERTOROTTA, ENDRIZZI - Il Senato,

premesso che:

il 14 febbraio 2013 è stato adottato il decreto ministeriale n. 22 recante il "Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'art. 184-*ter*, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152";

l'oggetto del provvedimento è disciplinato dall'art. 1, che recita «le procedure e le modalità affinché le fasi di produzione ed utilizzo del CSS-Combustibile, ivi comprese le fasi propedeutiche alle stesse, avvengano senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente e, in particolare senza: *a*) creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo e per la fauna e la flora; *b*) causare inconvenienti da rumori ed odori; *c*) danneggiare il paesaggio ed i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente»;

antecedentemente all'adozione del decreto ministeriale, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare *pro tempore* aveva presentato al Parlamento, per il parere, uno schema di decreto del Presidente della Repubblica per l'utilizzo di combustibili solidi secondari (CSS), in parziale sostituzione di combustibili fossili tradizionali, in cementifici soggetti al regime di autorizzazione integrata ambientale; il medesimo schema di decreto del Presidente della Repubblica aveva ottenuto parere negativo da parte della Camera;

lo stesso Ministro, avendo ricevuto la "bocciatura" alla Camera dello schema di decreto, ha ritenuto opportuno modificare la strada normativa intrapresa ed ha quindi adottato due decreti: il citato decreto ministeriale n. 22 (in *Gazzetta Ufficiale* del 14 marzo 2013) recante la disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili

solidi secondari (CSS), dove vengono stabiliti, tra l'altro, i criteri da rispettare affinché determinate tipologie di combustibile solido secondario (CSS) cessino di essere qualificate come rifiuto e il decreto ministeriale 20 marzo 2013 (in *Gazzetta Ufficiale* del 2 aprile 2013) che modifica l'allegato X della parte quinta del codice ambientale, che recepisce i criteri contenuti nel suddetto decreto n. 22 affinché determinate tipologie di CSS cessino di essere qualificate come rifiuto e possano quindi essere riutilizzate;

con l'adozione dei suddetti provvedimenti, il Ministro *pro tempore* ha dimostrato la ferma volontà di proseguire in quella che appare la «scorciatoia» dell'incenerimento dei rifiuti nei cementifici, bruciando rifiuti solidi urbani per alimentare i forni di cottura del *clinker*, cioè la componente principale del cemento;

valutato che:

come risulta noto, i cementifici sono impianti industriali altamente inquinanti (con o senza l'uso dei rifiuti come combustibile) ed i limiti di legge per le emissioni di questi impianti sono enormemente più permissivi e soggetti a deroghe rispetto a quelli degli inceneritori classici. Inoltre, un cementificio produce di solito almeno il triplo di anidride carbonica rispetto ad un inceneritore classico. La produzione annua di anidride carbonica da parte di questi impianti, secondo i dati del registro europeo delle emissioni inquinanti (E-PRTR) ammonta in Italia a circa 21.237.000 tonnellate;

la combustione di rifiuti nei cementifici comporta una variazione della tipologia emissiva di questi impianti, in particolare in merito all'emissione di diossine e composti organici clorurati e metalli pesanti. La produzione di diossine è direttamente proporzionale alla quantità di rifiuti bruciati. Riguardo alle diossine, viene sottolineato da chi sostiene tale pratica come le alte temperature dei cementifici diminuiscano o addirittura eliminino le emissioni di queste sostanze, estremamente pericolose per la salute umana. Tale affermazione sarebbe invalidata da evidenze scientifiche che mostrano come, sebbene le molecole di diossina abbiano un punto di rottura del loro legame a temperature superiori a 850°C, durante le fasi di raffreddamento (nella parte finale del ciclo produttivo) esse si riaggregano e si riformano. Inoltre, considerata la particolarità chimica delle diossine (inquinanti persistenti per decenni nell'ambiente e nei tessuti biologici, dove si accumulano nel tempo), l'eventuale riduzione quantitativa della concentrazione di diossine nelle emissioni dei cementifici sarebbe abbondantemente compensata dall'elevato volume emissivo tipico di questi impianti. È stato dimostrato che la combustione di CSS nei cementifici causa un significativo incremento delle emissioni di metalli pesanti, in

particolare mercurio, enormemente pericolosi per la salute umana. È stato calcolato che la combustione di una tonnellata di CSS in un cementificio in sostituzione parziale di combustibili fossili causa un incremento di 421 milligrammi nelle emissioni di mercurio, 4,1 milligrammi in quelle di piombo, 1,1 milligrammi in riferimento al cadmio. Particolari criticità dovute alla tipologia di rifiuti bruciati sono state riportate in merito alle emissioni di piombo. L'utilizzo del CSS nei cementifici prevede l'inglobamento delle ceneri tossiche prodotte dalla combustione dei rifiuti (di solito smaltite in discariche per rifiuti speciali pericolosi) nel *clinker* prodotto, e quindi nel cemento. Questo comporta rischi potenziali per la salute dei lavoratori e possibili rischi ambientali per l'eventuale rilascio nell'ambiente di sostanze tossiche. Inoltre, le caratteristiche fisiche del cemento potrebbero essere alterate dalla presenza di scorie da combustione in modo tale da non renderlo universalmente utilizzabile;

rilevato altresì che:

per l'Associazione medici per l'ambiente «la combustione di rifiuti nei cementifici comporta una variazione della tipologia emissiva di questi impianti, in particolare di diossine e metalli pesanti»;

l'utilizzo di CSS per alimentare i forni di cottura dei cementifici produrrebbe, tra l'altro, gravi conseguenze nelle diverse aree del Paese dove sono ubicati numerosi cementifici in termini di inquinamento ambientale e di peggioramento degli attuali livelli di raccolta differenziata dei rifiuti;

a ciò va aggiunta l'aggravante della mancanza nel nostro Paese di un serio ed efficace sistema nazionale di controlli ambientali;

utilizzare i combustibili solidi secondari è dannoso per la salute e soprattutto non è etico in quanto il riciclo è un preciso dovere. Esistono moderne tecnologie e soluzioni di selezione e recupero della materia senza l'uso della combustione, che generano una filiera economica ed occupazionale di sicura sostenibilità ambientale;

la scelta dell'incenerimento dei rifiuti CSS nei cementifici non può e non deve essere condivisa per tutte le ragioni anzidette ed in quanto continuare a bruciare rifiuti è uno spreco di risorse e un costo altissimo in termini ambientali, e non si rispettano le disposizioni europee sul recupero della materia che è prioritario nella gerarchia d'intervento, continuando a ignorare anche la direttiva 96/62/CE;

si rammenta che la direttiva 96/62/CE ha come obiettivi quelli di: definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria ambiente nella Comunità europea al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e

sull'ambiente nel suo complesso (art. 1); valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri in base a metodi e criteri comuni; disporre di informazioni adeguate sulla qualità dell'aria ambiente e far sì che siano rese pubbliche, tra l'altro mediante soglie d'allarme; mantenere la qualità dell'aria ambiente, dove è buona, e migliorarla negli altri casi;

in base all'art. 7, in relazione al miglioramento della qualità dell'aria ambiente, vengono stabiliti i seguenti requisiti generali: «1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare il rispetto dei valori limite. 2. Qualunque misura presa per raggiungere gli scopi della presente direttiva deve: a) prendere in considerazione una strategia integrata a difesa dell'aria, dell'acqua e del suolo; b) non contravvenire alla legislazione comunitaria in materia di salvaguardia della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro; c) non avere effetti nocivi e significativi sull'ambiente degli altri Stati membri. 3. Gli Stati membri predispongono piani d'azione che indicano le misure da adottare a breve termine in casi di rischio di un superamento dei valori limite e/o delle soglie d'allarme, al fine di ridurre il rischio e limitarne la durata. Tali piani possono prevedere, a seconda dei casi, misure di controllo e, ove necessario, di sospensione delle attività, ivi compreso il traffico automobilistico, che contribuiscono al superamento dei valori limite»;

alla luce di tali principi, il ricorso indiscriminato all'incenerimento dei rifiuti va in tutt'altra direzione ed è altresì contrario alla raccomandazione del Parlamento europeo (A7-0161/2012, adottata a maggio 2012) di rispettare la gerarchia dei rifiuti e di intraprendere con decisione, entro il prossimo decennio, la strada dell'abbandono delle pratiche di incenerimento di materie recuperabili in altro modo;

una politica finalizzata alla transizione dal concetto di rifiuto a quello di risorsa, che preveda una progressiva riduzione della quantità di rifiuti prodotti e una concreta politica di riutilizzo della materia attraverso trattamenti a freddo, è pratica sostenibile, economicamente vantaggiosa e orientata al bene comune,

impegna il Governo:

- 1) a revocare, fin da ora, ogni atto che vada nella direzione di consentire la "rinconversione" dei cementifici in inceneritori, onde evitare che aziende ed imprese investano in un settore che potrebbe dimostrarsi incompatibile con l'esigenza di garantire la tutela della salute e dell'ambiente;
- 2) ad avviare i necessari approfondimenti per valutare sia le possibili conseguenze, sul piano ambientale e sanitario, della scelta di consentire ai

cementifici l'incenerimento dei cosiddetti combustibili solidi secondari, sia l'opportunità di un *iter* procedurale fortemente semplificato nonostante l'oggettiva complessità della questione;

3) a promuovere studi scientifici sulle effettive emissioni di sostanze inquinanti derivanti dall'uso dei rifiuti come combustibili, che tengano conto non solo del funzionamento degli impianti a regime e in condizioni di massima sicurezza, ma anche dei possibili rischi derivanti da malfunzionamenti o errori in fase di gestione.

(1-00131) (Testo 2) (4 settembre 2013)

DE PETRIS, BAROZZINO, CERVELLINI, DE CRISTOFARO, DE PIN, GAMBARO, PETRAGLIA, STEFANO, URAS - Il Senato,

premesso che:

in data 14 gennaio 2013 è stato presentato alle Commissioni parlamentari competenti lo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante disciplina dell'utilizzo di combustibili solidi secondari (CSS), in parziale sostituzione di combustibili fossili tradizionali, in cementifici soggetti al regime dell'autorizzazione integrata ambientale, con termine per la trasmissione del parere, 13 febbraio 2013;

il Senato esprimeva, in data 16 gennaio 2013, parere favorevole dopo la relazione in 13a Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali), del presidente *pro tempore* D'Alì senza interventi in discussione di alcun componente la Commissione stessa;

la VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera, in data 11 febbraio 2013, ribaltando l'originaria proposta di parere favorevole, dopo ampia discussione, "ritenuto assolutamente necessario svolgere un approfondimento con appropriate forme di consultazione; valutata la rilevanza delle conseguenze del provvedimento sul funzionamento del sistema dei cementifici e della tutela ambientale e della gestione dei rifiuti; ritenuto indispensabile il coinvolgimento delle Regioni e ritenuto quindi necessario rinviare alla prossima Legislatura l'adozione del provvedimento in questione, esprime parere contrario";

in data 14 febbraio 2013 veniva emanato il decreto ministeriale n. 22 che, declassando i combustibili solidi secondari (CSS) da rifiuti a sottoprodotti consente ai cementifici di utilizzare nella produzione di cemento i CSS come combustibili, rischiando così di trasformare i cementifici in

inceneritori, ipotesi plausibile tanto è vero che il Ministro dell'ambiente *pro tempore* di un Governo dimissionario dichiarava a *ilfattoquotidiano.it* "l'utilizzazione del combustibile secondario dei rifiuti nei cementifici riduce anche il fabbisogno degli inceneritori";

tale ammissione, provenendo da una fonte così autorevole, è inquietante in quanto i cementifici, industrie insalubri di classe 1, hanno limiti di legge da rispettare molto più permissivi rispetto a quelli degli inceneritori, il che comporta di conseguenza una maggiore capacità inquinante a parità di utilizzo; secondo l'Associazione dei medici per l'ambiente, nonostante l'utilizzo del CSS da parte dei cementifici comporti una riduzione di alcune emissioni di gas serra, gli svantaggi per l'ambiente sarebbero comunque enormi. Ricorda la stessa Associazione che un cementificio, "impianto altamente inquinante con e senza l'uso dei rifiuti come combustibile, produce almeno il triplo di CO₂ rispetto a un inceneritore classico". Inoltre i limiti di emissioni di inquinanti per questi impianti sono maggiori rispetto a quelli degli inceneritori. Identici per ciò che riguarda i microinquinanti, come la diossina. Ma il decreto Clini "semplificherebbe l'*iter* per la combustione dei rifiuti nei cementifici", prosegue l'Associazione dei medici per l'ambiente, e visto che "la quantità di diossine è proporzionale alla quantità di rifiuti bruciati", i microinquinanti emessi dai cementifici potrebbero essere "maggiori rispetto a quelli degli inceneritori" Il Ministro sostiene che con l'emanazione del decreto si diminuiranno le emissioni di anidride carbonica di 2.700.000 tonnellate l'anno pari al 25 per cento delle emissioni di combustione del settore cemento. In realtà accomunando i rifiuti alle biomasse, la loro emissione di anidride carbonica non viene conteggiata come tale;

i cementifici generano un devastante impatto ambientale spesso difficilmente confinabile in quanto il nanoparticolato, ad esempio, può viaggiare per distanze notevolissime sospinto dai venti. Il nanoparticolato è la frontiera ultima della scienza e della ricerca in ambito medico, tanto che quella parte della ricerca, spesso sovvenzionata dagli stessi colossi energivori e di incenerimento rifiuti, tende a minimizzare gli effetti derivanti dalle micropolveri emesse dalla combustione anche ad altissime temperature;

inoltre considerato che:

la fretta con cui è stato varato da un Governo dimissionario il decreto, propedeutico al decreto del Presidente della Repubblica che completa le misure atte a dare il via libera alle misure su cui la Camera si era già espressa con parere contrario, sembra evidenziare il vero obiettivo, e cioè

risolvere i gravi problemi che alcune grandi città italiane si trovano ad affrontare nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, peggiorando nel contempo la qualità dell'ambiente, i pericoli per la salute pubblica a vantaggio del settore cementifero. «L'uso come combustibile in centrali, cementifici o anche termovalorizzatori può essere una strada da seguire - spiegava il ministro Clini - per risolvere il problema dei rifiuti, per valorizzare energeticamente i rifiuti e per uscire fuori da un circuito nel quale la malavita organizzata ha avuto un ruolo molto importante. Il nostro obiettivo è quello di far uscire i rifiuti dal ciclo ordinario per portarli in un ciclo industriale, qualunque sia: raccolta differenziata, recupero di energia o recupero di materiali»;

tale modo di operare porta ad ignorare e a disattendere le disposizioni europee sul recupero della materia secondo le quali sono gli interventi finalizzati alla raccolta differenziata quelli prioritari e non l'uso di metodologie distruttive che ignorano altre direttive come la 96/62/CE sulle polveri sottili la non applicazione della quale è costata recentemente all'Italia la condanna da parte della Corte di giustizia del 19 dicembre 2012, impegna il Governo:

- 1) ad abrogare il decreto ministeriale n. 22 del 14 febbraio 2013;
- 2) a predisporre un nuovo schema di decreto del Presidente della Repubblica, da sottoporre al parere delle Commissioni parlamentari competenti, che, nel disciplinare il trattamento dei combustibili solidi secondari, ne escluda il declassamento da rifiuti a sottoprodotti, assicurando la tutela dell'ambiente e della salute.

(1-00135) (4 settembre 2013)

MORGONI, CALEO, AMATI, COMPAGNONE, DALLA ZUANNA, DI BIAGIO, PANIZZA, MANASSERO, MIRABELLI, PUPPATO, SOLLO, VACCARI, VERDUCCI - Il Senato,

premesso che:

l'articolo 183, comma 1, lettera *cc*), del codice dell'ambiente, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, reca la definizione di combustibile solido secondario (CSS): "il combustibile solido prodotto da rifiuti che rispetta le caratteristiche di classificazione e di specificazione individuate dalle norme tecniche UNI CEN/TS 15359 e successive modifiche ed

integrazioni; fatta salva l'applicazione dell'articolo 184-ter, il combustibile solido secondario, è classificato come rifiuto speciale";

nella *Gazzetta Ufficiale* del 14 marzo 2013, n. 62, è stato pubblicato il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 14 febbraio 2013, n. 22, «Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni», che prima dell'emanazione è stato preventivamente notificato alla Commissione europea ed è stato approvato decorso il termine di "*stand still*";

come indicato nel titolo, il regolamento attua dunque l'articolo 184-ter (rubricato "Cessazione dalla qualifica di rifiuto") del codice dell'ambiente, stabilendo, nel rispetto degli *standard* di tutela ambientale e della salute, le condizioni alle quali alcune tipologie di CSS cessano di essere rifiuti e sono da considerare, a tutti gli effetti, un prodotto - la cosiddetta *end of waste* ai sensi della direttiva 2008/98/CE, relativa ai rifiuti;

nel regolamento sono dunque definite le condizioni e i requisiti in base ai quali dalle operazioni di trattamento di specifiche tipologie di rifiuti si ottiene il prodotto denominato combustibile solido secondario (CSS), nonché le relative condizioni di utilizzo in alcune specifiche tipologie di impianti industriali (cementifici e centrali termoelettriche) ritenuti idonei, al fine di rispettare gli *standard* di tutela dell'ambiente e della salute umana;

in particolare, sotto il profilo della tutela dell'ambiente e della salute, il decreto n. 22 del 2013 stabilisce che il CSS può essere utilizzato solo in impianti che rispettano le condizioni di esercizio stabilite nel decreto legislativo 11 maggio 2005, n. 133, in materia di co-incenerimento di rifiuti, che ha recepito nell'ordinamento nazionale la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 dicembre 2000, n. 2000/76/CE, sull'incenerimento dei rifiuti;

pertanto, l'utilizzo del CSS deve comunque rispettare i valori limite di emissioni in atmosfera indicati o calcolati secondo quanto descritto nell'allegato 2 del citato decreto legislativo n. 133 del 2005;

per poter procedere all'utilizzo del CSS, inoltre, gli impianti devono rispettare anche le prescrizioni, più restrittive, contenute nella rispettiva autorizzazione integrata ambientale (AIA): ai sensi dell'articolo 13 del decreto n. 22, infatti, possono utilizzare CSS solo gli impianti soggetti a

AIA, obbligati, come tali, al rispetto delle migliori tecnologie disponibili (*best available techniques*, BAT);

considerato che:

forti sono le preoccupazioni, in particolare delle comunità locali più prossime agli impianti, che l'utilizzo del CSS come combustibile nei cementifici provochi un aumento delle emissioni inquinanti che avrebbero gravi ripercussioni sui livelli di tutela della salute e dell'ambiente, in particolare per la variazione della tipologia delle emissioni dei cementifici, con produzione di diossina e aumento la dispersione nell'aria di molecole di metalli pesanti;

in materia, numerosi sono gli studi che analizzano gli effetti dell'utilizzo di combustibili alternativi nei cementifici; da ultimo, nel 2011, uno studio condotto dal "Network for business sustainability" (Canada) in collaborazione con il Politecnico di Bari (facoltà di Ingegneria meccanica) ha raffrontato le pubblicazioni internazionali in materia. Sono stati giudicati rilevanti ai fini dello studio più di 110 articoli tecnici, rapporti di associazioni internazionali di ricerca e organizzazioni governative, pubblicazioni di ricercatori universitari, LCA Analysis, la maggior parte dei quali conclude che le emissioni dai camini di anidride carbonica, ossido di azoto, diossido di zolfo, metalli, diossine e furani sono generalmente inferiori rispetto a quelle generate con l'utilizzo di combustibili fossili;

sulla questione, in particolare, delle diossine generate nel processo di combustione, i processi di combustione che avvengono a temperature molto elevate, quali quelli dei cementifici, e l'utilizzo del CSS con dosaggi e proporzioni prestabilite e controllate non favoriscono la formazione di diossine, quanto invece la distruzione e la completa ossidazione delle molecole inquinanti di natura organica eventualmente presenti; con riferimento agli ossidi di azoto, l'istruttoria del decreto ministeriale si è basata su esperienze tecniche condotte in Italia e in tutta Europa che evidenziano una diminuzione dei livelli emissivi in caso di utilizzo di CSS, come rilevato anche dal Politecnico di Torino (Genon, Brizio, 2008) e dalla Provincia di Cuneo (settore Tutela ambiente, atti Forum PA 2009);

il bilancio emissivo e ambientale preso a riferimento per la stesura del decreto ministeriale n. 22 del 2013 è risultato, complessivamente, a favore dell'impiego del CSS nei cementifici, sia sotto l'aspetto del miglioramento dell'impatto emissivo degli stessi rispetto alla normale conduzione con combustibili fossili, sia sotto l'aspetto dell'eliminazione delle emissioni del processo di incenerimento sia, in particolare, gli impatti della messa in

discarica dei rifiuti altrimenti non impiegati nella filiera di produzione ed utilizzo del CSS;

inoltre, è necessario ricordare che la produzione e l'utilizzo del CSS sono soggetti non solo a tutte le attività di controllo previste dall'ordinamento, ma anche a una serie di ulteriori e specifici controlli previsti nello stesso decreto ministeriale n. 22 del 2013;

valutato che:

la produzione dei rifiuti ha mostrato, negli ultimi decenni, una crescita vertiginosa: dalla metà degli anni '90 ad oggi, quella italiana è quasi raddoppiata, con conseguenze naturalmente molto gravi dal punto di vista ambientale e della salute, in particolare perché la maggior parte dei rifiuti prodotti è sottoposta a smaltimento in discarica; nel 2010, in base ai dati ISPRA, oltre 17,5 milioni di tonnellate di rifiuti urbani sono stati smaltiti in discarica; nel 2009, sono stati prodotti 128,5 milioni di tonnellate di rifiuti speciali totali, e la quota di rifiuti speciali destinata al recupero di energia rappresenta solo l'1,5 per cento, mentre il 9,6 per cento è la quota di rifiuti speciali destinata allo smaltimento in discarica;

in Italia, tra l'altro, alla questione della produzione e dello smaltimento dei rifiuti si lega un problema molto grave, quello dello smaltimento illegale di rifiuti industriali, che rappresenta un pericoloso campo d'attività delle ecomafie, e uno tra i *business* illegali più redditizi; naturalmente, ciò ha gravi ripercussioni nel campo della sicurezza ambientale e sanitaria, dal momento che i rifiuti, anziché essere trattati e gestiti secondo le norme di legge, finiscono per essere fonte di inquinamento dell'aria, di contaminazione delle acque sotterranee, di inquinamento dei fiumi e delle coltivazioni agricole, rischiando di contaminare con metalli pesanti, diossine e altre sostanze cancerogene anche i prodotti alimentari;

il problema dello smaltimento dei rifiuti in Italia e le emergenze che in molti casi vi sono connesse richiedono la predisposizione di una politica complessiva in materia, con le soluzioni integrate che tengano in debita considerazione gli obiettivi fissati anche a livello europeo e la "gerarchia" indicata nella normativa in materia di prevenzione e gestione dei rifiuti, in particolare, la direttiva 2008/98/CE: dalla prevenzione, alla preparazione per il riutilizzo, al riciclaggio, al recupero (tra cui, appunto, il recupero di energia) e infine, come soluzione ultima, lo smaltimento;

è compito di ciascuno Stato membro adottare quelle misure che favoriscano il miglior risultato ambientale complessivo, e a tale fine, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della stessa direttiva, può essere necessario che

flussi di rifiuti specifici "si discostino dalla gerarchia laddove ciò sia giustificato dall'impostazione in termini di ciclo di vita in relazione agli impatti complessivi della produzione e della gestione di tali rifiuti";

l'enorme produzione di rifiuti, in particolare nella situazione italiana, richiede dunque la gestione di un regime transitorio che permetta lo sviluppo compiuto delle politiche e delle azioni necessarie a garantire la soluzione di lungo termine al problema, attraverso la riduzione della produzione di rifiuti, il riuso, l'aumento della raccolta differenziata e del riciclo, consentendo di risparmiare materie prime e ridurre l'uso delle discariche, e quindi anche lo sfruttamento e l'inquinamento del suolo, ed effettivamente costruire un ciclo dei rifiuti integrato, virtuoso e sostenibile;

pur essendo prioritario massimizzare il riciclo e le politiche di prevenzione nella produzione, è altresì importante iniziare ad utilizzare il CSS in parziale co-combustione negli impianti industriali esistenti, proprio al fine di sostituire una parte dei combustibili fossili e inquinanti utilizzati fino ad oggi, tra i quali *pet-coke*, polverino di carbone, eccetera;

tale scelta permette tra l'altro di limitare il ricorso alle discariche e agli inceneritori, evitando di inchiodare il ciclo dei rifiuti all'opzione meno preferibile (smaltimento) con il rischio di bloccare le possibilità di sviluppo del riciclaggio o delle politiche di prevenzione;

in concreto, l'effetto dell'utilizzo del CSS nei cementifici non ha tali effetti negativi sullo sviluppo della raccolta differenziata: da un lato, la disciplina europea e quella nazionale impongono comunque obiettivi minimi di raccolta differenziata che devono essere rispettati; dall'altro, la raccolta differenziata della frazione umida potrebbe al contrario essere incentivata. In tal senso, l'articolo 6, comma 2, del decreto ministeriale n. 22 del 2013 richiama espressamente l'art. 179 del codice dell'ambiente, proprio al fine di evitare che la produzione del CSS avvenga nel mancato rispetto della gerarchia indicata a livello europeo nella gestione dei rifiuti;

valutato altresì che:

il ciclo integrato dei rifiuti prevede che il recupero energetico si effettui a valle del processo di corretta raccolta e riciclo dei rifiuti, ovvero sulla percentuale del 25-30 per cento restante;

tale percentuale va poi trattata: il CSS è infatti un tipo di combustibile prodotto dai rifiuti non pericolosi e ottenuto attraverso un complesso e controllato processo di produzione. Per essere classificato come CSS, il combustibile da rifiuti deve possedere determinate caratteristiche e

parametri qualitativi, che sono prescritti nelle norme tecniche europee che regolamentano il suo processo produttivo;

l'utilizzo di rifiuti nei cementifici è una pratica largamente diffusa, ed è riconosciuta a livello europeo come BAT, favorendo la riduzione delle emissioni di gas serra nonché di anidride carbonica prodotte dalle discariche; nei Paesi europei più avanzati, il tasso di sostituzione termica dei combustibili fossili con i CSS nelle cementerie ha raggiunto nel 2011: il 98 per cento in Olanda, il 61 in Germania, il 45 in Austria e Polonia, il 30 per cento in Francia,

impegna il Governo:

- 1) ad approfondire le condizioni tecnologiche e operative attraverso cui avviene l'impiego del CCS in altri Paesi europei;
- 2) ad avviare i necessari approfondimenti tecnici per verificare se e a quali condizioni l'utilizzo del CSS nei cementifici non determina rischi per la salute e per l'ambiente, con particolare riferimento alle effettive emissioni di sostanze inquinanti derivanti dall'uso dei rifiuti come combustibili, che tengano conto non solo del funzionamento degli impianti a regime e in condizioni di massima sicurezza, ma anche dei possibili rischi derivanti da malfunzionamenti o errori in fase di gestione;
- 3) a valutare, all'esito delle necessarie verifiche tecniche, la scelta di consentire ai cementifici l'incenerimento dei cosiddetti combustibili solidi secondari, e l'opportunità di mantenere un *iter* procedurale semplificato nonostante l'oggettiva complessità della questione;
- 4) a fornire, a seguito di tali accertamenti preliminari, un quadro aggiornato sull'attuazione, da parte dei settori industriali coinvolti, del potenziale costituito dal CSS fornendo anche informazioni circa i processi autorizzativi avviati a seguito dell'entrata in vigore del decreto ministeriale n. 22 del 2013, nonché a rendere alle competenti Commissioni parlamentari ogni necessaria informativa relativa alle verifiche tecniche attuate e al vaglio dei risultati di tali verifiche, nonché ai dati di utilizzo del CSS, anche sulla base delle comunicazioni annuali previste dall'articolo 14 del decreto ministeriale n. 22 del 2013 a carico dei produttori e degli utilizzatori di CSS;
- 5) ad adottare tutte le iniziative necessarie a tutela della salute e dell'ambiente, anche integrative o, se necessario, di modifica del decreto ministeriale n. 22 del 2013;

6) a revocare, fin da ora, ogni atto che vada nella direzione di consentire la "rinconversione" dei cementifici in inceneritori, onde evitare, in particolare prima che siano effettuate le verifiche tecniche e ne siano stati attentamente vagliati i risultati, che aziende ed imprese investano in un settore che potrebbe dimostrarsi incompatibile con l'esigenza di garantire la tutela della salute e dell'ambiente;

7) a prevedere adeguati strumenti di informazione e consultazione in relazione ai progetti di utilizzo, nell'ambito dei singoli cementifici, dei combustibili alternativi, tra cui i CSS, in luogo dei combustibili tradizionali (carbone, *pet-coke*, eccetera), in particolare prevedendo forme di coinvolgimento delle Regioni interessate a tali processi;

8) a garantire la completa e verificata applicazione della normativa ambientale relativa all'esercizio degli impianti di produzione di cemento a ciclo completo, nonché di prevedere norme *ad hoc* per garantire la completa trasparenza e aderenza alle severe norme comunitarie in materia di emissioni, nei processi di autorizzazione, che, nel caso di istanza da parte del gestore dell'impianto di utilizzo, dovranno essere considerati uno ad uno dall'autorità competente;

9) a procedere rapidamente alla costituzione del comitato di vigilanza e controllo previsto all'articolo 15 del decreto ministeriale n. 22 del 2013, avente il compito di garantire il monitoraggio della produzione e dell'utilizzo del CSS ai fini di una maggiore tutela ambientale nonché la verifica dell'applicazione di criteri di efficienza, efficacia ed economicità, di intraprendere le iniziative idonee a portare a conoscenza del pubblico informazioni utili o opportune in relazione alla produzione e all'utilizzo del CSS, anche sulla base dei dati trasmessi dai produttori e dagli utilizzatori di cui all'articolo 14 del medesimo decreto nonché di assicurare il monitoraggio sull'attuazione della disciplina dettata dal decreto, garantire l'esame e la valutazione delle problematiche collegate, favorire l'adozione di iniziative finalizzate a garantire applicazione uniforme e coordinata del regolamento e sottoporre eventuali proposte integrative o correttive della normativa;

10) a rafforzare con ogni strumento a disposizione, in particolare in materia di emissioni inquinanti, il processo di costruzione di un moderno ed efficace sistema di controlli ambientali, al fine di garantire ai cittadini effettive ed efficaci forme di tutela della salute e assieme dell'ambiente, pur dando risposta alle legittime esigenze degli operatori del mercato;

11) a definire linee guida atte a verificare che gli impianti utilizzatori del CSS posseggano tecnologie di processo e di trattamento degli effluenti gassosi, liquidi e solidi, tali da garantire la qualità e la quantità delle emissioni nel rispetto delle normative di settore;

12) a mettere in atto misure che evitino che gli *standard* di qualità ambientali definiti dalle vigenti normative siano raggiunti attraverso meri effetti di diluizione del CSS con i tradizionali combustibili.