

CAMERA DEI DEPUTATI

INDAGINI CONOSCITIVE E DOCUMENTAZIONI LEGISLATIVE

COMMISSIONE II

AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO — AFFARI
INTERNI E DI CULTO — ENTI PUBBLICI

INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA DELLA PROTEZIONE CIVILE

(AUDIZIONE DEL MINISTRO ZAMBERLETTI, ALTO COMMISSARIO DEL GOVERNO
PER LA PROTEZIONE CIVILE)

(n. 1)



SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 SETTEMBRE 1981

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAMMI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.		PAG.
PRESIDENTE	1, 11, 25	RIPPA	16
AGNELLI	11	ZAMBERLETTI, <i>Alto Commissario del Go-</i>	
CONTI	12	<i>verno per la protezione civile</i>	1, 18, 23
PINTO	23	ZOLLA	15

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,15.

PRESIDENTE. Prima della sospensione dei lavori parlamentari per le ferie estive, l'ufficio di presidenza, prima, e la Commissione, poi, hanno deciso di svolgere una serie di audizioni sul problema della protezione civile che sono state autorizzate dalla Presidenza della Camera. La Commissione ha avvertito questa necessità in seguito alla tragedia del terremoto nel Mezzogiorno. A questa purtroppo se ne sono aggiunte altre: mi riferisco alle tragedie individuali che hanno scosso l'opinione pubblica e agli incendi scoppiati nel corso dell'estate.

Ci ripromettiamo di sentire i responsabili a livello governativo, in primo luogo proprio l'Alto Commissario del Governo per la protezione civile, onorevole Zamberletti, che ringrazio per essere intervenuto alla seduta, e poi i ministri Rognoni e Lagorio che mi auguro siano disponibili per la prossima settimana. Nella formazione del calendario dei lavori terremo conto delle proposte che i colleghi avanzeranno in sede di ufficio di presidenza circa le altre audizioni da svolgere.

Riteniamo opportuno accertare anche qual è la situazione in qualche paese europeo: in Germania, in particolare sotto il profilo del volontariato, e in altri paesi. Vi sono alcune annotazioni che potremo approfondire in uno dei due *dossiers* preparati dall'ufficio studi della Camera circa la situazione negli altri paesi. Nel primo *dossier* si parla del settore geosismico e nell'ultima parte del secondo, che riguarda il sistema della protezione civile, si trovano alcuni riferimenti di diritto comparato e la relazione del Consiglio d'Europa.

È nostra intenzione concludere i lavori, che saranno certamente intensi, in un

breve arco di tempo. Credo che l'indagine potrà servire al Governo per focalizzare meglio il progetto di riforma della normativa sulla protezione civile e anche a tutti noi per conoscere la materia in modo che poi il Parlamento possa esaminare ed approvare il disegno di legge con l'urgenza che un provvedimento di questa natura richiede.

Ho voluto fare questa breve premessa per portare a conoscenza dei colleghi i punti trattati nell'ultima riunione dell'ufficio di presidenza. In quello che terremo questa mattina o nel corso della settimana cercheremo di mettere a punto il programma dei lavori.

Invito ora il ministro Zamberletti a svolgere la sua relazione.

ZAMBERLETTI, *Alto Commissario del Governo per la protezione civile*. Sono grato alla Commissione per avermi offerto l'opportunità di esporre il mio pensiero proprio nel momento in cui sto preparando e definendo un disegno di legge di revisione della legge del 1970 sulla protezione civile con coloro che hanno più o meno sviluppato esperienze in questo campo.

Nel 1970, in questa stessa aula, ebbi l'occasione, come relatore, di portare a conclusione l'esame del disegno di legge sulla protezione civile che giaceva da alcuni lustri in Parlamento e che non aveva mai trovato uno sbocco per un esame approfondito e puntuale in Commissione e per la votazione conclusiva. Ma oggi devo dire, alla luce delle esperienze che abbiamo drammaticamente alle nostre spalle, che la legge del 1970 è inadeguata e superata per cui la protezione civile nel nostro paese, non solo per l'assenza del regolamento (voglio dire anzi che ad una

legge inadeguata poco può aggiungere anche un buon regolamento), ma proprio per le carenze obiettive del testo legislativo, si trova al livello che tutti conosciamo. Oltre a questi aspetti bisogna considerare anche una certa mancanza di cultura della protezione civile, nel senso che l'opinione pubblica e i cittadini non comprendono del tutto i problemi che si trovano al fondo di una difesa e protezione del territorio dalle catastrofi e calamità naturali.

Pertanto, oggi si impone con urgenza una revisione della legge, anche perché quel disegno di legge venne presentato al Parlamento per mettere ordine e riorganizzare il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Il provvedimento governativo dedicava ben poco spazio alla protezione civile come complesso di misure intese a prevedere, prevenire ed intervenire in occasione di calamità naturali e di catastrofi, e solo in un articolo faceva riferimento alla possibilità per il Governo di nominare, dichiarando lo stato di emergenza, un commissario con il compito di assumere la direzione ed il coordinamento delle forze di soccorso: questa era l'unica novità di protezione civile contenuta nel disegno di legge. In sostanza, il provvedimento percorreva una via che poi si è dimostrata impraticabile e anche le considerevoli modifiche parlamentari non sono state in grado di eliminare il vizio di origine.

Nel disegno di legge si prevedeva la trasformazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, cui si dava un assetto e un'organizzazione più appropriati, in Corpo della protezione civile e la direzione nazionale dei servizi antincendi assumeva la denominazione di Direzione generale dei servizi antincendi e della protezione civile. In questo modo, nella filosofia del disegno di legge, si intendeva far coincidere le funzioni operative di protezione civile con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Appena ebbi l'occasione di occuparmi di questo provvedimento, in una serie di incontri avuti insieme con altri colleghi della Commissione con gli esponenti del Corpo nazionale dei vigili del

fuoco e con le loro rappresentanze sindacali, trovai per la verità una fiera opposizione non tanto al cambiamento della denominazione (da Corpo nazionale dei vigili del fuoco si passava a Corpo della protezione civile) quanto a ciò che questo cambiamento sottintendeva.

In sostanza, i rappresentanti dei vigili del fuoco avvertivano già da allora che il Corpo nazionale poteva costituire una componente della protezione civile e che non si doveva quindi cadere nell'equivoco di far coincidere le funzioni attinenti alla protezione civile con le competenze del corpo medesimo, riducendo tutta la protezione civile all'operatività e all'organizzazione di quest'ultimo, sia pure ristrutturato e riorganizzato; in altri termini, mettevano in evidenza che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco avrebbe potuto rappresentare una componente preziosa, importante, il cervello organizzativo delle operazioni di soccorso, ma non avrebbe potuto esaurire tutto ciò che attiene alla protezione civile, non solo per quanto riguarda gli interventi di emergenza, ma anche e soprattutto per quanto riguarda la previsione e la prevenzione, a cui concorrono competenze scientifiche e istituzionali di varie organizzazioni, enti locali e territoriali. Era già chiaro allora ed è ancor più chiaro oggi che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco non avrebbe potuto e non può far fronte a tutte queste competenze, sia in termini di assunzione delle medesime, sia in termini di puro coordinamento del complesso delle energie che possono essere utilizzate.

Una riprova di ciò si è avuta infatti in occasione dei due più gravi terremoti che si sono verificati in Italia negli ultimi anni, vale a dire nel Friuli e, da ultimo, nella Campania-Basilicata. Nel momento di massimo intervento operavano in queste due ultime regioni 60 mila uomini, di cui 47.900 provenienti dalle varie organizzazioni statali; in quest'ultima cifra erano comprese 20 mila unità dell'esercito, il resto era diviso fra unità della marina, dell'aeronautica, dei carabinieri e degli agenti di pubblica sicurezza. I vigili del fuoco, che pure hanno rappresentato

un asse portante delle operazioni svoltesi, erano 4752, mentre per quanto riguarda le forze intervenute a livello comunitario c'erano 1200 uomini di un battaglione dell'esercito della Repubblica federale tedesca. In sostanza, i vigili del fuoco hanno rappresentato una componente qualitativamente elevata, ma quantitativamente limitata rispetto al complesso delle forze operanti.

Le restanti persone che hanno operato nelle zone terremotate nel momento di massimo sforzo appartengono alle varie componenti di volontariato organizzato dagli enti locali, da associazioni verticali ed orizzontali. Per quanto riguarda le organizzazioni verticali, basti ricordare quella dei radioamatori; per quanto riguarda invece quelle orizzontali, basti citare il Corpo dei vigili del fuoco volontari, organizzato dalle regioni e dai comuni per lo spegnimento di incendi.

In conclusione, anche l'esperienza concreta ha dimostrato che, come a suo tempo evidenziato, è opportuno considerare il Corpo nazionale dei vigili del fuoco una componente essenziale nei soccorsi riguardanti le microcalamità, una componente importante ma non esclusiva nelle grandi calamità.

La legge surrichiamata, soprattutto quando si è trattato di affrontare grandi calamità, ha evidenziato altre disfunzioni. Essa fa riferimento, per quanto riguarda la gestione delle forze di intervento, al Corpo dei vigili del fuoco e, a livello regionale, individua nell'ispettore regionale del corpo l'autorità tecnica di coordinamento di tutti i vigili del fuoco che intervengono nella regione; secondo tale legge, l'ispettore in questione dà soltanto istruzioni alle altre forze che concorrono nella protezione civile, dando l'impressione che queste ultime siano limitate e del tutto accessorie rispetto ad una componente principale. Ora, mentre l'ispettore regionale del Corpo dei vigili del fuoco ha svolto in modo prezioso le sue funzioni di coordinamento della componente relativa appunto ai vigili del fuoco, ha incontrato notevoli difficoltà nell'esercitare funzioni di coordinamento interforze.

La legge menzionata contiene, a mio avviso, altri due equivoci di fondo, che attengono ad un momento delicatissimo, quale quello relativo alla responsabilità delle decisioni che debbono essere assunte, per cui tali equivoci debbono essere eliminati. Essa prevede infatti due livelli di programmazione degli interventi di protezione civile, vale a dire il Comitato interministeriale per la protezione civile e il Comitato regionale per la protezione civile. È comprensibile che nell'anno 1970, anno di partenza delle autonomie regionali, il Parlamento abbia voluto affidare un ruolo importante alle regioni, alle quali veniva trasferita tutta una serie di competenze non irrilevanti ai fini della protezione civile (settore forestale, lavori pubblici e genio civile, sanità). La legge menzionata contiene, però, anche sotto questo aspetto un'ambiguità perché limita le competenze del comitato regionale per la protezione civile alla discussione e definizione del contributo della regione alle operazioni e alle iniziative di protezione civile, senza alcuna competenza per quanto riguarda ogni tipo di intervento operativo. In sostanza, tale comitato dovrebbe, attraverso la partecipazione degli enti locali, quali comuni e province, preparare dei programmi, che risultano con l'essere necessariamente parziali perché non possono prevedere gli interventi delle forze armate e delle altre componenti della protezione civile, che non ne fanno parte.

Tali ambiguità contenute nella legge del 1970 hanno creato situazioni di incertezza nell'azione di protezione civile nel caso dell'incidente di Seveso, in occasione del quale la regione intervenne autonomamente, poiché essa interpretò le funzioni affidate al presidente del Comitato regionale di protezione civile come operative. Tale situazione di ambiguità può creare — e ha creato — inconvenienti che paradossalmente possono essere più gravi nei casi in cui le regioni hanno assunto una forte maturità organizzativa in questo campo, perché possono nascere conflitti e confusioni pericolose e una vera e propria diarchia di poteri, quando la legge, individuato il ruolo programmatico delle regioni, attri-

buisce il ruolo operativo ed esecutivo al Commissario di Governo. Fra l'altro, nel Comitato regionale per la protezione civile, presieduto dal presidente della Giunta regionale, partecipa il direttore dell'ufficio del Commissario di Governo per la protezione civile, con funzioni che non si capisce bene se siano soltanto di segretario del Comitato o di collegamento con l'organizzazione centrale della protezione civile.

Nella legge menzionata anche il Commissario di Governo non è chiaramente individuato come autorità operativa; non è chiarito soprattutto il rapporto fra tale organo, che diventa lo strumento operativo della protezione civile a livello regionale, e le prefetture, che non sono assolutamente prese in considerazione e che nel regolamento vengono invece indicate come il punto centrale di impegno di protezione civile, stravolgendo in tal modo la strategia della legge, che individua come fondamentale a livello territoriale la dimensione regionale, e la dimensione provinciale, che non era considerata nella legge, una dimensione da regolamentare come operatività decentrata di una programmazione di carattere regionale. Con il regolamento il meccanismo cambia completamente, perché la dimensione regionale non è più propulsiva e il Commissario di Governo diventa coordinatore dei piani provinciali di protezione civile che vengono preparati dai prefetti, organi non previsti dalla legge. Pertanto il regolamento, anche se si è compiuto uno sforzo lodevole per individuare i livelli provinciali e di responsabilità operativa, non risolve il nodo della confusione che ormai si è creato su tutto il tema della protezione civile. Essendo stato relatore della legge, dovrei essere il primo a fare l'autocritica, ma non avevamo di fronte esperienze consolidate su cui operare e partivamo da un testo che era obiettivamente finalizzato alla riorganizzazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Considerando il testo della legge vigente e il regolamento, che introduce novità non comprese nella legge, addirittura organi della protezione civile, rilevo che in sostanza non ci troviamo di fron-

te ad un'architettura legislativa e normativa per cui possiamo dire che su quelle basi è possibile impiantare una buona organizzazione della protezione civile.

Ma veniamo all'aspetto relativo alla previsione e alla prevenzione. La legge del 1970, che nel titolo reca norme di soccorso e assistenza alle popolazioni, partendo dalla riorganizzazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, sottace e non prende in giusta considerazione gli aspetti della previsione e della prevenzione che sono di particolare importanza nella protezione civile, parlando soltanto della protezione civile come iniziativa del soccorso. Poi nell'articolato la legge consente al comitato interministeriale e al comitato regionale di protezione civile di addentrarsi anche nella previsione e prevenzione, però lo fa in modo molto tiepido, non definendo come tutto questo possa realmente avvenire; direi che finisce con l'essere una legge sulle operazioni di soccorso, con tutti i limiti di cui ho parlato, piuttosto che una legge che disegni in modo razionale tutta l'architettura della previsione dei grandi rischi, dell'azione di prevenzione e di iniziativa amministrativa per ridurre le conseguenze delle calamità, riuscendo anche ad evitare i disastri ecologici. Infine, la legge predispone un meccanismo di preparazione e di coordinamento degli interventi in operazioni di soccorso.

Ora, credo che dobbiamo avere il coraggio (sono certo di poter contare sulla collaborazione del Parlamento, in generale, e della Commissione, in particolare, alla quale sarà deferito l'esame del disegno di legge di revisione) di riconoscere, dopo le esperienze passate, la necessità di mettere ordine in una materia che non si può dominare soltanto in via amministrativa se non abbiamo un'architettura legislativa alle spalle che sia all'altezza della domanda di organizzazione e di protezione civile che ormai il paese pone sul tappeto in modo impetuoso.

Vi è poi un altro aspetto, quello relativo agli interventi. La legge individua due livelli per il comando e la direzione delle operazioni e il regolamento tre. In particolare, la legge prevede due livelli di

intervento statale: il Commissario di Governo alla regione o il commissario straordinario come fatto eccezionale e il direttore generale della protezione civile del Ministero dell'interno. Infine vi è un livello (è forse l'unica grande intuizione della legge che ha retto all'esperienza), quello della responsabilità del sindaco, l'unico che l'emergenza ha dimostrato che bisogna non solo riconfermare ma potenziare. Infatti, non basta dire che il sindaco è responsabile delle operazioni di protezione civile sul suo territorio, ma bisogna fornirgli gli strumenti perché altrimenti questa diventa una dichiarazione politicamente significativa ma velleitaria.

I due livelli statali sono il Commissario di Governo alla regione e il direttore generale della protezione civile, ma in sostanza, ponendo in risalto questi livelli di responsabilità, né la legge né il regolamento, che introduce poi il terzo livello, e cioè il prefetto a livello provinciale, evidenziando quello che l'esperienza ci ha sempre messo sul tappeto, vale a dire la direzione reale, operativa dei servizi di protezione civile non soltanto nel momento dell'emergenza, ma in quelli preparatori, cioè nei momenti dell'apprestamento delle forze e della verifica dei programmi di protezione civile.

In sostanza, anche il regolamento, che costituisce un passo avanti perché nella legge esiste effettivamente il vuoto della dimensione provinciale e che individua nel prefetto un organo della protezione civile, ignora che questo organo, che può essere di responsabilità politico-amministrativa, non ha uno strumento operativo per poter esercitare le funzioni che gli sono assegnate. Pertanto, le componenti operative della protezione civile non hanno un punto di riferimento unitario e permanente (non parlo delle responsabilità politiche, di programmazione e di direzione, ma delle componenti della protezione civile), uno strumento di coordinamento e di direzione H 24, cioè un punto di riferimento costantemente allertato e allertabile intorno al quale fare ruotare tutte le componenti della protezione civile.

Per mettere meglio in evidenza questo aspetto, dobbiamo rifarci all'esperienza. Quando mi sono trovato ad assumere la direzione delle operazioni in Campania e Basilicata, la situazione presentava un quadro di grande operatività delle singole componenti, un quadro molto più drammatico di quanto la stampa e i mezzi di informazione avessero posto in evidenza circa la direzione unitaria e il coordinamento, quest'ultimo inteso come risultato del comando unitario delle varie componenti di protezione civile. Credo che alcuni, che hanno avuto l'occasione di operare in quelle zone, si siano resi conto delle difficoltà: basti pensare ai giorni che sono stati necessari, partendo da zero su questo piano, per creare un'organizzazione capace di raccordare le componenti di protezione civile per evitare che al massimo sforzo di una singola componente non corrispondesse un risultato complessivo adeguato al tipo di domanda che avevamo davanti. È pur vero che in quel momento le prefetture, anche in assenza del regolamento, coprendo il vuoto lasciato dalla legge a livello provinciale, tentavano di assumere questa iniziativa di coordinamento, ma in realtà non era assolutamente pensabile, mancando un'attitudine e una preparazione a questo ruolo, di poter raggiungere il risultato di coordinare forze così diverse: mi riferisco alle forze militari, al volontariato, alle varie componenti orizzontali e verticali del volontariato, quelle della regione che soccorre con le sue forze, e quindi con una organizzazione orizzontale pluridisciplinare e quelle verticali delle varie associazioni dei radioamatori e di intervento. Ora, il punto di riferimento era, sì, un numero telefonico, ma in realtà non vi erano alle spalle tutta una preparazione data da un comando operativo e una predisposizione all'esercizio di queste funzioni, cosa che non poteva essere improvvisata nel giro di poche ore o minuti. Del resto, notai subito (si è ripetuto quanto accaduto nel Friuli, dove avevamo per la verità una maggiore quantità di forze presenti fin dalle prime ore, ma quel problema di coordinamento e di direzione

unitaria aveva lo stesso significato di drammaticità perché quel risultato non si poteva conseguire in poche ore o minuti) che queste componenti non abituate a lavorare fra loro, non conoscendosi come forza non soltanto in termini numerici di uomini, ma anche di attrezzature, competenze e possibilità di intervento, non avendo che non hanno un comando e uno stato maggiore combinati e non costituiscono un gruppo affiatato, capace di programmare l'intervento. Non esiste un responsabile tecnico addestrato a dirigerlo prima che intervenga l'emergenza. In sostanza, componenti preziosissime del settore sanitario finiscono con l'essere disperse, proprio perché la direzione unitaria dei servizi di intervento si crea soltanto dal momento della nomina del commissario straordinario di Governo, con una perdita notevole di ore in una fase estremamente delicata.

Uno dei problemi fondamentali per quanto riguarda gli interventi di soccorso è quello di definire ai vari livelli (comunale, provinciale, regionale e nazionale) il centro operativo permanente della protezione civile, quale centro di raccordo permanente delle componenti militare, civile, volontaria degli interventi. Soltanto un siffatto centro può consentire la perfetta conoscenza delle forze, il perfetto addestramento alla direzione unitaria dei servizi, la funzionalità del sistema delle comunicazioni, che è uno degli elementi fondamentali alla base della buona riuscita delle operazioni di protezione civile.

Nella fattispecie abbiamo ovviato creando il comando delle operazioni regionali e individuando in tale comando non tanto l'autorità del Commissario di Governo, quanto, attraverso la nomina dei vice-commissari (ciò è stato possibile in base alla intuizione della legge approvata dal Parlamento subito dopo la dichiarazione dello stato di emergenza), il coinvolgimento delle varie componenti di protezione civile che operavano nel territorio. Ciò ha consentito a chi ha diretto le operazioni di svolgere non soltanto la funzione di mero smistamento delle richieste alle varie componenti, ma di programmare insieme

a queste ultime le varie possibilità di intervento nel territorio. Infatti, a mio avviso ha senso avere soltanto la possibilità di avanzare delle richieste nei confronti di una componente della protezione civile, quando essa è limitata rispetto all'ossatura generale, ma quando, ad esempio, le forze armate rappresentano — come è avvenuto — una componente così importante quantitativamente e qualitativamente, è impensabile che nella programmazione delle varie fasi degli interventi i tecnici delle forze armate non facciano parte del comitato di programmazione; è impensabile che le associazioni di volontariato, che rappresentano una componente così importante nel momento delle operazioni di soccorso, non partecipino non soltanto in termini operativi, ma anche alla individuazione delle linee strategiche di intervento.

La stessa procedura venne adottata a livello provinciale attraverso la creazione del centro operativo provinciale, che rappresentava il coagulo delle componenti di protezione civile operanti a livello provinciale. Ciò ha consentito di avere un responsabile unico delle operazioni, ma di coinvolgere nello stesso tempo nella responsabilità complessiva delle operazioni tutte le componenti, evitando nel contempo che esse potessero partecipare in maniera avulsa e scoordinata rispetto ad una necessaria programmazione.

A livello comunale non è sufficiente dire che il sindaco è responsabile della protezione civile, perché è necessario creare uno « stato maggiore » delle forze che concorrono a rendere possibili le iniziative indicate dal sindaco medesimo nel territorio di sua competenza attraverso il coagulo delle componenti di protezione civile, anche di carattere statale, che operano a livello comunale. Dovrebbe essere previsto in altri termini un ufficio affiancato al sindaco e con il compito specifico di eseguire gli ordini di quest'ultimo, anche per quanto attiene, ad esempio, alle forze armate che operano nel territorio comunale. Tale « stato maggiore » necessita di un momento di rodaggio. Dopo un primo momento di incertezza è stato chia-

rito ai sindaci che il compito dell'ufficiale che era stato loro affiancato era quello di utilizzare, sotto il coordinamento del sindaco medesimo, le forze militari a disposizione e di assicurare tutto il sistema delle comunicazioni, in assenza di quelle ordinarie, che possono saltare, al fine di entrare facilmente in contatto con tutti i livelli di intervento superiore. Tale meccanismo, invece che essere studiato ed entrare in funzione al momento dell'emergenza, dovrebbe divenire permanente.

Durante la scossa tellurica che si è avuta a febbraio nella Campania e nella Basilicata, questo gruppo di lavoro creato attorno al sindaco ha svolto un lavoro estremamente prezioso, avendo già superato il necessario periodo di rodaggio. Mi riferisco ai COS, che erano diretti dal comitato dei sindaci, avevano un responsabile tecnico e vedevano il concorso di tutte le componenti della protezione civile. La scossa di febbraio per fortuna ha provocato non molti danni e alcuna vittima, ma certamente ha creato molto panico, che è stato dominato con estrema facilità proprio perché tutta la macchina era sufficientemente lubrificata e perché il sistema delle comunicazioni, delle informazioni e delle operazioni poteva scattare immediatamente.

In sostanza, ci si è resi conto che una organizzazione di protezione civile, anziché essere impiantata al momento dell'emergenza, dovrebbe diventare un dato permanente dell'organizzazione, al fine di poter avere risultati estremamente positivi nella fase di intervento di emergenza.

La legge del 1970 sulla protezione civile e il relativo regolamento danno inoltre del volontariato una sottolineatura alquanto burocratica. In sostanza, il volontario viene definito come colui il quale si iscrive presso la prefettura al Corpo volontario dei vigili del fuoco. Si tratta di una dimensione del problema che non ha alcuna corrispondenza con la realtà. Il volontariato è il frutto infatti dell'adesione ad associazioni, mentre il volontario che si iscrive a titolo personale presso le prefetture rappresenta una fatti-

specie piuttosto rara. Il volontariato in genere è convogliato e coinvolto dalle grandi associazioni e dagli enti locali. Il problema deve quindi essere visto in modo nuovo, nel senso di non far riferimento ad un volontariato che sia la risultante positiva della spinta, qualche volta anche emotiva, alla partecipazione al soccorso. Il volontariato deve essere libero nella organizzazione, deve rispettare cioè il pluralismo delle associazioni; nello stesso tempo il volontariato deve essere addestrato e disciplinato, nel senso di regolamentazione delle possibilità di intervento, dei mezzi a disposizione e delle possibilità di individuazione dei mezzi di trasporto.

Dicevo che il volontariato deve essere disciplinato in modo tale che il volontario non sia un cittadino che partecipi alle operazioni di protezione civile spinto soltanto dal proprio entusiasmo e dalla volontà di prestare aiuto, ma trovi un minimo di organizzazione e, nel raccordo con le altre organizzazioni, una possibilità di partecipazione positiva e direi fattiva alle operazioni. Il volontariato, che per certi versi è stato di una preziosità incredibile, quando non è organizzato da associazioni e non è disciplinato da una buona organizzazione, può creare problemi. Così, un volontariato non autosufficiente crea problemi all'organizzazione di soccorso, che si aggiungono a quelli dell'assistenza alla popolazione colpita. Pertanto il volontariato, se non è in grado di avere ricovero e alimentazione e se non risolve tutti i problemi relativi all'autosufficienza e alla propria possibilità di partecipazione, dà più problemi all'organizzazione che vantaggi. Oggi esiste però una fortissima disponibilità da parte delle associazioni di volontariato nel trovare punti di accordo per poter partecipare nel modo migliore alle iniziative di protezione civile.

La legge del 1970 deve essere rivista per questi aspetti. Primo: per quanto riguarda l'aspetto comunale, bisogna potenziare il ruolo del sindaco e quindi definire tutte le strutture di supporto perché il sindaco, come organo della protezione

civile, possa esercitare fino in fondo le sue funzioni.

Secondo: bisogna definire il livello provinciale di protezione civile, perché, fra il livello di direzione regionale e comunale quello intermedio provinciale o intercomunale deve essere assolutamente assicurato. Infatti, non è possibile una direzione delle operazioni (lo abbiamo verificato in Campania e Basilicata) che non abbia il filtro o del comitato provinciale della protezione civile o dei centri operativi di settori di protezione civile, perché esiste l'esigenza di demoltiplicare le organizzazioni sui territori per evitare un accentramento delle operazioni di protezione civile ad un livello regionale che è troppo vasto per la miriade di problemi piccoli, ma drammatici, che si debbono affrontare.

Terzo: bisogna definire il ruolo regionale, decidere cosa fare del comitato regionale di protezione civile e come saldare il ruolo della regione a quello del potere centrale. Non vi è dubbio che la responsabilità per la protezione civile è soprattutto dello Stato. Non è possibile che la vita del cittadino possa essere compromessa per il fatto che in una singola regione l'organizzazione di protezione civile, anche per la debolezza delle strutture, non è adeguata. Pertanto, la responsabilità dello Stato nella protezione civile è primaria, però quella degli enti locali e della regione non deve essere trattata a parte, ma nel perfetto coordinamento con la responsabilità centrale. Questo tipo di raccordo, di volontà politica, regionale, degli enti locali e dello Stato, anche a livello regionale deve trovare poi lo strumento esecutivo nel centro operativo regionale della protezione civile, cioè nello strumento tecnico delle operazioni di protezione civile.

La legge del 1970 individua questo strumento nell'ispettore regionale del Corpo dei vigili del fuoco. La realtà ha dimostrato che questa individuazione è inadeguata, perché mancano gli strumenti e ciò che dipende da tale ispettore è troppo poco rispetto a quel complesso di forze che abbiamo citato e che vanno dal volontariato, alle forze armate, ai vigili del fuoco, alle varie organizzazioni di soc-

corso anche esterne che partecipano e sono impegnate in operazioni di protezione civile, tenendo conto che nella stessa tecnica delle operazioni il mondo della scienza è particolarmente impegnato perché certe soluzioni tecniche debbono avere il supporto di indicazioni dal mondo scientifico, che è fondamentale nella previsione e nella prevenzione e che non può essere escluso neanche nella fase dell'intervento in quanto dà indicazioni tecniche che sono estremamente importanti per indirizzare meglio gli interventi.

Per quanto riguarda il livello nazionale, anche qui ci troviamo di fronte ad un limite che la legge ha messo in evidenza. Infatti, la legge del 1970, evidenziando nella direzione generale dei servizi antincendi la responsabilità di coordinamento della protezione civile anche qui a livello centrale, contiene il limite che vi è nel livello regionale e provinciale, cioè in sostanza non raggiunge l'obiettivo fondamentale di creare un'autorità organizzativa, diciamo interdisciplinare, capace non di affidare alla direzione generale di questo o di quel Ministero ma di raccogliere in un processo tutte le componenti di protezione civile che partecipano, in virtù della loro specifica competenza, alla programmazione delle iniziative di protezione civile e all'elaborazione dei piani di protezione civile nazionali, da sottoporre al comitato interministeriale per la protezione civile, anche per realizzare tutte le iniziative che possono essere di carattere legislativo o amministrativo per la previsione e la prevenzione.

La vicenda degli incendi boschivi è un capitolo a parte. La legge che regola questa materia è successiva a quella del 1970 che, parlando di calamità naturali e di catastrofi, riduce il campo della protezione civile agli interventi per il soccorso e il salvataggio delle vite umane, ignorando un aspetto fondamentale della protezione civile, che è quello della difesa dell'ambiente in cui l'uomo vive. Il grande incendio dell'Argentario e un processo di inquinamento dell'Adriatico, provocato dalla fuoriuscita di carburante da una petroliera, riguardano la protezione civile anche se questo tipo di incidenti non cau-

sa una perdita immediata di vite umane, ma compromette l'ambiente di vita dell'uomo. Alcune regioni hanno fatto progressi prendendo nuove iniziative in questo campo, come quelle del disinquinamento e della difesa del mare. Ritengo, però, che tutte queste iniziative debbano essere raccordate, ed è qui il limite della legge.

In sostanza, la direzione generale di un Ministero finisce con l'essere fatalmente la direzione generale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e quindi non ha poteri sovraordinati in termini di raccordo e di coordinamento rispetto ad altre amministrazioni tutte interessate al problema della protezione civile, perché la protezione civile è una competenza che si riassume in una collaborazione interdisciplinare, non può essere di questa o di quell'amministrazione centrale, ed è quindi il frutto di una capacità di programmazione e di raccordo.

Vediamo cosa succede nella realtà. Il ministro dell'interno Rognoni, con il quale ho avuto lunghe discussioni e che è stato un collaboratore prezioso e insostituibile nelle fasi dell'emergenza in Campania e Basilicata, ha fatto sulla sua pelle l'esperienza di una grande operazione di protezione civile, come l'ho fatta io sulla mia. In sostanza, l'autorità centrale di protezione civile, pur prevedendo il commissario come un'autorità monocratica di protezione civile, deve essere il frutto della collaborazione, del lavoro interdisciplinare e interministeriale, in cui le responsabilità non siano solo di un'amministrazione. Infatti, è impensabile che la direzione generale di un'amministrazione possa dare impulsi su 360 gradi senza coinvolgere a livello di programmazione, direzione, partecipazione, e quindi di corresponsabilizzazione, tutte le componenti della protezione civile, dal mondo della scienza all'esperienza degli enti locali, del volontariato, delle componenti statali di protezione civile: mi riferisco non solo alle forze armate e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ma anche a tutte le altre componenti che dipendono da varie amministrazioni dello Stato. Ora, l'obiettivo da

raggiungere è quello di riuscire ad avere un'autorità centrale di protezione civile che sia il frutto di questo lavoro.

Ritengo che nel nostro paese possiamo avere una buona organizzazione di protezione civile anche perché le esperienze drammatiche che abbiamo vissuto sono così numerose e in campi così diversi da aver costituito nel paese un patrimonio particolarmente importante. Non raccogliere queste esperienze e non creare una struttura in grado di rendere permanente ciò che nell'emergenza siamo stati costretti a creare sarebbe, a mio avviso, una gravissima responsabilità; per quanto mi riguarda intendo far fronte alla mia responsabilità suggerendo soluzioni che possono sembrare rivoluzionarie in questo campo, anche rispetto alla normativa che abbiamo sul tappeto; ma se non abbiamo il coraggio di fare del lavoro interdisciplinare un lavoro permanente nel campo della protezione civile e di consentire che questa particolare materia sia il frutto di una collaborazione equilibrata in cui ogni componente abbia la dignità della propria possibilità di partecipare, non nelle fasi puramente operative, ma nelle fasi in cui si preparano le operazioni, la protezione civile resterà la cenerentola del nostro impegno civile e nazionale e rischieremo, di fronte ad una prossima catastrofe, di trovarci in condizioni uguali, se non peggiori, a quelle alle quali ci siamo trovati nelle ultime due calamità.

L'altro punto da studiare nel lavoro interdisciplinare di protezione civile è quello relativo allo sviluppo del volontariato. Abbiamo forze potenziali estremamente robuste, mentre non abbiamo ancora, purtroppo, una tradizione analoga a quella citata dal presidente Mammi, di organizzazioni di volontariato come invece esistono in Austria e nella Germania federale. Abbiamo però la possibilità di operare in questo campo perché si tratta solo di dare forza e aiuto alla miriade di iniziative, alcune di queste preziose e di altissimo livello, che nel campo del volontariato si sono sviluppate e che hanno anche comportato dei sacrifici per i partecipanti. Si tratta di non lasciarli ab-

bandonati e collegarli ai lavori direzionali di protezione civile. Devo dire che nelle drammatiche esperienze che abbiamo vissuto ha costituito una pagina meravigliosa — che ha dimostrato in che modo e quante energie si possono sviluppare nel nostro paese — il risultato che si è riusciti ad ottenere, ossia il lavoro interdisciplinare di forze diverse. Chi ha visto le sale operative di settore dei centri operativi provinciali in Campania, Basilicata e Friuli non può non essere rimasto colpito da come componenti diversissime lavoravano intorno ad un unico centro di comando. Esponenti del volontariato, forze militari, forze di polizia, varie amministrazioni dello Stato, componenti locali di associazioni volontarie spontanee nate per l'emergenza sono stati capaci di creare comitati operativi integrati in cui la pluralità dei componenti, anche con regolamenti disciplinari completamente diversi, non è andata assolutamente a detrimento della disciplina complessiva dell'operazione, della unicità del comando e della possibilità del comando su varie dimensioni. Questa specie di stato maggiore collegata al sindaco, sotto la cui direzione operavano forze dell'esercito, vigili del fuoco, eccetera nei piccoli e medi centri dell'Irpinia e della Valle del Sele, è stato in grado di fornire al sindaco degli strumenti operativi di notevole possibilità di intervento.

Certo, il cammino da percorrere è lungo, perché io so che nel momento dell'emergenza scattano dei meccanismi politici e psicologici che portano a superare il coordinamento il corporativismo di amministrazioni, di strutture, per creare questa volontà interdisciplinare; ma passato il momento dell'emergenza questa tendenza corporativa, di chiusura delle amministrazioni che si preoccupano di mettere insieme competenze e strutture diverse, rischia di prendere il sopravvento.

Per concludere su questo punto, ritornando al centro studi, ci siamo accorti che la mancanza di una struttura interdisciplinare interforze che avesse la responsabilità di prendere decisioni e di

programmare ha portato come conseguenza ad una carenza od omissione di iniziative che è estremamente difficile imputare a questa o a quella amministrazione, ma che finiscono per essere imputate obiettivamente all'organizzazione complessiva della comunità e allo Stato.

Per esempio, solo ora — e non è stata una cosa semplice — si è riusciti a creare un comando e una direzione unificata di tutto ciò che, per operazioni di emergenza, si alza dal suolo per volare (dagli elicotteri agli aerei) con compiti di direzione, di programmazione, di impulso alle singole amministrazioni e punti di riferimento chiari e certi. Questo è un punto molto importante: una delle regole di un efficace servizio di protezione civile consiste nella partecipazione delle varie componenti con punti di riferimento, di comando, di direzione e responsabilità chiari, certi e indiscutibili, altrimenti il pulviscolo delle distribuzioni di responsabilità finisce per non far scattare i meccanismi di collaborazione.

Ritengo che si possa operare in due direzioni. La prima è di procedere — perché c'è una responsabilità obiettiva nel campo della protezione civile e vi sono strumenti legislativi tuttora vigenti — nell'ambito della legislazione attuale per cercare di strappare il massimo risultato da una struttura legislativa che in realtà sappiamo carente. La seconda direzione è quella di lavorare per una revisione della legge di protezione civile del 1970, alla luce delle esperienze che sono state fatte.

Signor presidente, la ringrazio per avermi consentito questo che forse è stato più uno sfogo di un operatore della protezione civile che non una fredda ed ordinata enunciazione di problemi. Ma credo che qui dentro tutti sanno cosa hanno provato coloro che hanno operato nelle zone colpite dalle catastrofi, il senso di sgomento, di rabbia e di disperazione che nelle prime ore dell'emergenza ognuno di noi ha provato nel dover mettere in piedi tutta la struttura organizzativa, mentre ogni minuto, ogni secondo doveva contemporaneamente essere utiliz-

zato per operare. Organizzare il sistema e nello stesso tempo riuscire ad ottenere il massimo di produttività dalle forze a disposizione ha rappresentato, per tutti coloro che hanno lavorato nelle due emergenze che io ho particolarmente vissuto, uno sforzo incredibile e ha comportato anche momenti di rabbia perché sapevamo che la forza che noi abbiamo nella società nazionale in termini di energie, di competenze e di possibilità di azione poteva consentirci, organizzando e razionalizzando il sistema di protezione civile, di avere dei risultati che sono poi quelli che tutto il paese si aspetta.

Anche per quanto riguarda le iniziative amministrative che possiamo mettere in essere per utilizzare gli spazi legislativi a disposizione, per una architettura più operativa e consona alle esigenze attuali, in attesa delle indispensabili modifiche legislative, posso oggi contare sulla collaborazione e sull'impegno del ministro dell'interno che, ai sensi della legge sulla protezione civile del 1980, è il responsabile di questo settore. Ma, considerando la perfetta intesa e l'intensa collaborazione avuta nel periodo dell'emergenza, anche in questa fase di elaborazione legislativa sono certo di poter contare, per procedere ad alcune messe a punto dal lato organizzativo, sulla perfetta collaborazione di quella che oggi rimane l'autorità di protezione civile designata dalla legge del 1970.

PRESIDENTE. Ministro Zamberletti, la ringrazio anche per l'attenzione con cui ha svolto la sua esposizione su una materia che non può essere trattata con distaccata freddezza e le dico subito che probabilmente avremo necessità di riascoltarla.

Per non far sorgere equivoci su una espressione che ho impropriamente usato all'inizio della seduta quando ho parlato di un controllo da parte del Parlamento, preciso che la finalità di questa serie di audizioni è quella di conoscere al fine di deliberare. Pertanto, per l'eventuale funzione di controllo ispettivo, vi sono altri

strumenti quali le interrogazioni e le interpellanze. Avendo la necessità di coordinare questa serie di audizioni che abbiamo deciso di svolgere per conoscere quanto più possibile la materia, sento il bisogno di richiamare tutti alla proprietà dell'uso degli strumenti legislativi.

Ora i colleghi potranno rivolgere le domande al ministro Zamberletti.

AGNELLI. Onorevole Zamberletti, prima di tutto desidero ringraziarla perché, da come ha parlato, ho compreso che lei l'emergenza l'ha vissuta veramente, cosa che nel nostro paese è molto rara.

Voglio fare ora alcune considerazioni, uscendo da un'esperienza traumatica come quella dell'incendio dell'Argentario, e dare alcuni suggerimenti.

Non vi è dubbio che la mancanza di comunicazione tra le diverse componenti rende più difficile la possibilità di far fronte all'emergenza. Nel caso dell'Argentario diverse componenti si erano presentate sul posto: la forestale, l'aeronautica che ha grandi depositi di carburante, vigili del fuoco, i paracadutisti, intervenuti in un secondo momento, e le forze del comune. Tutte queste forze erano munite di radio e per fortuna anche noi le avevamo, perché a livello comunale diventa difficile procurarsi le radio da mettere sulle macchine dei vigili. Infatti, i comitati di controllo bocciano le relative delibere perché ritengono che queste non siano spese necessarie per un comune. Tutti operavamo su frequenze di onde differenti in modo che, per avere il collegamento, a volte era necessario mettere cinque automobili in serie. Così, i vigili del fuoco potevano sapere che cosa aveva deciso l'aeronautica, che cosa aveva pensato nel frattempo la forestale e come il comune, che possedeva il centralino, poteva agire di conseguenza. Tutto questo complicava enormemente le cose. È vero che la legge dice che il sindaco, in caso di emergenza, può dare ordini durante le operazioni però, ministro Zamberletti, lei sa meglio di me che questo non avviene. È molto difficile che un gruppo di paracadutisti accetti ordini da un sindaco, soprattutto se si trat-

ta di una donna. Infatti, i paracadutisti rispondevano che il loro comandante avrebbe pensato a come impiegarli. Questo è del tutto comprensibile. Non voglio, per carità, usare un tono polemico, perché la collaborazione che abbiamo avuto da tutte le forze intervenute è stata totale. Collaborazione, sì, ma coordinamento meno proprio perché questo era molto difficile, quasi impossibile.

È anche vero che, se telefonavo alla sala operativa antincendio, prima di far decollare l'aereo, vi era sempre chi desiderava la conferma da qualcun altro. È stato anche detto e scritto che una certa emotività femminile mi faceva dire che l'incendio dell'Argentario era drammatico. Ho sentito un ufficiale dei vigili del fuoco chiamare la sala operativa e dire che se nell'Argentario non fossero vissute la regina d'Olanda e magari anche l'onorevole Agnelli, l'incendio sarebbe stato considerato cosa da niente. Questo è avvenuto la sera; la mattina dopo, quando l'incendio ha ripreso la sua forza distruttrice, quell'ufficiale aveva cambiato idea. Da parte della sala operativa vi era stata anche una certa battuta d'arresto. Infatti, gli elicotteri, anziché alle sei del mattino, sono arrivati un po' più tardi. Del resto, il sottosegretario Spinelli ha dichiarato alla stampa che, se la gente aveva fatto il bagno all'Argentario, è perché ne aveva voglia. L'ho invitato ad andare alle Cannelle per rendersi conto di come la gente avrebbe potuto allontanarsi. Se la capitaneria di porto non avesse previsto gli eventi, ci sarebbero stati sicuramente dei morti. È stato veramente un miracolo che non ve ne siano stati: basti pensare che più di cento persone sono state evacuate, per mare, di notte.

Il sindaco, non arrogandosi il diritto di decidere se bisogna fare un controfuoco o un accesso antincendio, dovrebbe avere almeno la possibilità di coordinare le forze, senza essere intralciato. Sarebbe estremamente importante che in tutti i comuni d'Italia vi fosse una piccola sala operativa in mano ad un radioamatore che fosse in grado, senza telefono perché questo all'Argentario in un primo mo-

mento non funzionava, senza luce elettrica perché i centralini non funzionano in mancanza di energia e senza radio locali, di comunicare con le sale operative. Questo sicuramente è un punto fondamentale nella protezione civile. Quando non si può entrare in comunicazione con nessuno, e questo avviene molto spesso, le cose diventano molto difficili.

CONTI. Desidero ringraziare anch'io il ministro Zamberletti per la sua relazione. Questa audizione è opportuna in sede parlamentare per poter cominciare ad approfondire la materia di cui si va sempre più parlando nel paese e sulla quale il Parlamento potrebbe dare indicazioni operative al Governo, perché altrimenti non facciamo altro che ripetere sempre le stesse cose. Del resto, in un convegno tenuto lo scorso anno a febbraio, il ministro ha detto, e lo ha ripetuto questa mattina, che ogni volta che accade un disastro ci ritroviamo puntualmente a dover registrare uno stato di impreparazione e di insolvenza.

Pertanto, si pone con urgenza la riforma della legge del 1970, che ha rappresentato una prima esperienza, una conquista dopo anni di discussione e di confronto, una esperienza che si intendeva far maturare e crescere, senonché quella legge è rimasta un fatto puramente legislativo. Poi, a causa dei ritardi e delle distorsioni successive, comprese quelle introdotte nel regolamento che ha aggravato i difetti di origine della legge, questa è oggi totalmente carente, per cui sembra giusto proporle la sostituzione con un testo completamente nuovo. È urgente che si provveda ad un confronto di merito attorno alla nuova legislazione sulla protezione civile. Quindi è una domanda che rivolgiamo in questi termini: quali i tempi di predisposizione e di confronto parlamentare per una legge di questa materia?

Un secondo problema è quello relativo alle misure che devono essere praticate per fronteggiare gli eventi, che dovranno essere poi indicate nella legge. Il quadro da definire può essere assunto

in un confronto parlamentare prima ancora dell'approvazione della legge, immediatamente, ed è quello relativo alla natura dei fenomeni che colpiscono il nostro paese, a seconda del tipo di calamità.

Abbiamo avuto disastri sismici, fenomeni di incendio, attività tossiche, attività vulcaniche; a questo proposito ho letto la relazione di un collaboratore scientifico del comitato per la protezione civile, il quale riferendosi alla esperienza di Randazzo, esplosione dell'Etna, si domanda che cosa accadrebbe se analoga esplosione avvenisse nell'area del napoletano.

Non vanno dimenticati i vecchi problemi delle alluvioni, che in questi ultimi anni hanno solo parzialmente inciso in alcune parti del territorio, ma che nei decenni trascorsi hanno causato veri e propri disastri che hanno sconvolto regioni intere.

È necessario, quindi, definire un quadro preciso dei fenomeni che possono prodursi sul nostro territorio, cioè la loro distribuzione geografica, la loro ciclicità, le intensità che si possono presentare allo scopo di mettere insieme — già oggi — delle strutture che consentano di realizzare interventi rapidi, immediati possibilmente sufficienti.

In questi giorni alla fiera di Bari è stata data larga pubblicità ad un progetto della Aeritalia di produrre apparecchi per lo spegnimento degli incendi. Giustamente è stata reclamizzata la produzione nazionale, ma la contraddizione sta nel fatto che mentre reclamizziamo questo prodotto per il mercato internazionale, non abbiamo noi a disposizione questo tipo di aereo che, ad esempio, sarebbe stato di estrema utilità nel recente incendio dell'Argentario.

Si tratta di distorsioni, di malgoverno delle risorse del paese che debbono farci riflettere sulla opportunità di mettere insieme una quadratura minima per il coordinamento delle attività della protezione civile.

Questo è il problema che si pone ora e non può essere lasciato in sospeso attendendo il nuovo testo legislativo della materia (che avrà i suoi tempi di matura-

zione che non sono certamente compatibili con le esigenze di estrema urgenza che si pongono).

In questo quadro vi è una serie di questioni sulla quale dobbiamo porre l'attenzione. Una questione riguarda i vari corpi e la loro partecipazione nella organizzazione del sistema della protezione civile. A questo proposito si è giustamente detto che il Corpo dei vigili del fuoco non rappresenta tutto, né si deve pretendere tutto da questo Corpo.

I vigili del fuoco hanno un ruolo essenziale nell'ambito che stiamo considerando però, rispetto alla attuale normativa, ci troviamo di fronte ad un Corpo che cade a brandelli. La presenza dei vigili del fuoco nel disegno della protezione civile rappresenta uno dei problemi maggiori da affrontare; nel materiale che è stato predisposto, si realizza attraverso dodici sezioni operative di massima (chissà se ci saranno!), avendo a disposizione ognuna di queste, una camionetta, un autocarro, un rimorchio per barca ed un battello pneumatico. Complessivamente queste strutture, che dovrebbero rappresentare il punto di attacco della protezione civile, si esprimono in una massa di 113 mezzi.

Sollevo tale questione in connessione ad un provvedimento legislativo che prevedeva somme annuali di intervento allo scopo di acquisire attrezzature, impianti e via di seguito per non parlare dello stato in cui si trovano attualmente i vigili del fuoco rispetto al modo col quale sono posti di fronte alle emergenze. Se vi è una « forza » che viene mandata allo sbaraglio in queste occasioni è proprio quella dei vigili del fuoco. Bisogna quindi riflettere un momento per assumere le iniziative necessarie all'inserimento « effettivo » nel servizio della protezione civile del Corpo dei vigili del fuoco, per andare ad una legge sostanzialmente di rinnovamento e potenziamento del Corpo stesso, tenendo conto che si tratta di una struttura del Ministero dell'interno.

L'altra questione che vorrei sollevare è quella relativa alla direzione del servizio della protezione civile.

Occorre dire con molta chiarezza come oggi sono poste le cose. Innanzitutto siamo carenti per quanto riguarda la fase di prevenzione e siamo ad un livello di inadempienza relativamente al primo intervento, quello urgente e immediato. Il momento più importante e significativo che bisogna verificare è quello relativo all'alta direzione politica del servizio di protezione civile. Fino al 1970 il responsabile del settore era il ministro dei lavori pubblici, che aveva la competenza di raccogliere notizie sul disastro, di trasmetterle alla Presidenza del Consiglio che a sua volta le trasmetteva a tutte le amministrazioni dello Stato che, singolarmente, intervenivano. Nel 1970 si attuò il trasferimento di questa competenza al Ministero dell'interno, modificando anche la struttura degli uffici; si credeva che, attraverso questa operazione, fosse risolto il problema relativo al comando, ma le esperienze pratiche di questi dieci anni dimostrano che la questione non è affatto definita. Questa direzione politica, infatti, non può essere individuata in quel comitato interministeriale previsto nella normativa del 1970. Una direzione politica qualificata ha bisogno di ben altro per esprimere e realizzare quei presupposti che il ministro Zamberletti indicava come essenziali per poter improntare interventi più incisivi e capaci di mobilitare tutte le energie.

Per poter fare questo occorre superare una serie di corporativismi e uno dei terreni di confronto significativi sarà sicuramente determinato dal modo come questo nodo verrà sciolto.

Un altro elemento che vorrei sottolineare è quello relativo alla partecipazione popolare in senso lato, alla responsabilità e alla presenza democratica, dovuta, di amministratori locali e regionali, e al volontariato. A questo proposito vi è il problema del carattere delle associazioni, di come sono considerate dallo Stato e vi è il problema della formazione culturale e professionale che nel nostro paese è totalmente assente. In questi anni si è presa più coscienza dei pericoli derivanti dai disastri naturali e si è svilup-

pata l'esigenza di una organizzazione, di una presenza e di una risposta dello Stato, mentre siamo molto più indietro per quanto riguarda la maturazione culturale e la capacità di governo che sono due elementi che dovrebbero marciare insieme per la gestione di questi problemi, ma che in realtà insieme non marciano. Tutte quelle contraddizioni cui il ministro Zamberletti faceva riferimento relativamente ai vari poteri, effettivamente fanno degli amministratori locali persone che devono gestire (e ciò si desume anche dalla normativa e dallo stato dei fatti) la fase « tranquilla » dell'operazione, quella amministrativa e devono poi lasciare ad altri, quando ciò sia richiesto e sollecitato, la gestione delle altre fasi. Tutto quanto viene impostato e programmato non è finalizzato all'intervento, ma ad avere una struttura che corrisponda alla normativa; poi questa struttura, dovendo essere gestita da altri, può o non può rispondere, oggettivamente non può essere verificata né nella partecipazione civile, né nelle rappresentanze legalmente istituite.

Queste sono alcune delle questioni che volevamo sollevare. Per quanto riguarda soprattutto il ruolo della protezione civile ci interessa la prospettazione dei programmi relativi ai provvedimenti capaci di prevenire i disastri, e pertanto la sollecitazione nei confronti delle varie amministrazioni dello Stato perché nei diversi campi delle misure siano a tempo individuate e progettate e delle opere siano realizzate. Sappiamo che questo è essenziale per conseguire dei risultati che consentano alla protezione civile di non gestire disastri allo stato naturale, ma momenti più ridotti, più limitati rispetto agli attuali.

Vi è tutta una documentazione da acquisire e da mettere a disposizione del Parlamento, relativamente ai dibattiti, ai documenti, alle ricerche che in questo campo sono state fatte da collaboratori scientifici e da istituzioni per individuare gli elementi di prevenzione. Ci si dovrebbero indicare con più precisione e pun-

tualità quali sono stati gli strumenti legislativi e gli atti operativi attuati dalle strutture istituzionali locali, in particolare dalle regioni. Vi è tutta una legislazione in materia e vi sono anche dei comportamenti pratici di regioni e amministrazioni locali. Questi ed altri elementi potrebbero essere raccolti e messi a nostra disposizione per una verifica di come si possa andare a quegli appuntamenti, che ci auguriamo molto prossimi, relativi alla definizione di un programma di intervento, che taccia leva sulle risorse oggi operanti, alla riforma della legge sulla protezione civile.

In questo campo si presenterà ancora una volta il nodo relativo all'entità delle risorse. Quella massa finanziaria messa a disposizione del servizio dei vigili del fuoco (che occorrerà anche verificare se sia stata o meno utilizzata), è del tutto insufficiente per fronteggiare le esigenze che abbiamo. Si parla di 30 milioni annui: sono risparmi del bilancio dello Stato che vengono devoluti ai vigili del fuoco per l'acquisizione di attrezzature.

Concludo ricordando che il gruppo comunista già espresse in questa Commissione, in occasione di eventi luttuosi sofferti dal paese in termini reali e psicologici, la propria posizione. Ci impegniamo ad approfondire il problema per essere pronti all'importante, prossimo appuntamento con il Governo.

ZOLLA. Desidero innanzi tutto dire che l'esposizione del ministro della protezione civile ha messo in luce, a mio avviso, le esperienze del collega Zamberletti e la sua conoscenza del problema. Questo non è un fatto eccezionale se si considera che in tale settore lei assomma una competenza davvero unica, perché raramente capita di trovarsi a concorrere, anche in una posizione abbastanza evidente, alla formazione degli strumenti, verificandone poi l'efficacia nel momento in cui si debbono impiegare.

Questa Commissione ha avuto una presenza operosa in tanti anni. Ricordo, essendo approdato su questi banchi nel 1972, che lei, come relatore della legge

del 1970, conosceva a fondo il problema per averlo studiato anche in quella sede.

La sua esposizione — qualche collega lo ha già rilevato — ha messo in evidenza la sua partecipazione e sensibilità di operatore della protezione civile, come lei ha voluto definirsi, ma devo dire che l'aspetto che ho più apprezzato è stato quello della schiettezza, perché lei non ha mancato di sottolineare non solo le carenze legislative, ma anche tutti i punti relativi all'applicazione della legge che rendono doverosa, da parte delle autorità di Governo e del Parlamento, una revisione dell'intero problema. Anche se per ragioni di tempo non è sceso nei dettagli, lei non ha sottaciuto le difficoltà che noi non abbiamo faticato ad individuare.

Penso pertanto che la sua relazione meriti un approfondimento analitico e che gli interlocutori per procedere in tale direzione debbano essere, per buona parte dei nostri lavori, lei e anche altri soggetti dell'ambito governativo e della struttura pubblica.

Non entrerò nei dettagli del problema, ma mi preme approfondire tre aspetti. Il primo, importantissimo, riguarda il volontariato, e cioè qual è e quale deve essere, in una concezione moderna di prevenzione e di intervento della protezione civile, il ruolo del volontario. Lei ha detto, se non ho compreso male le sue parole che avrà modo di chiarire, che in sostanza non è necessario un volontariato di ruolo, quale sembra ipotizzare il regolamento della protezione civile emanato dopo dieci anni dall'approvazione della legge e dopo molte sollecitazioni anche da parte di questa Commissione, ma al tempo stesso ha affermato che il volontariato necessita di una disciplina affinché gli interventi trovino il giusto sbocco ed anche il volontariato stesso sia sensibilizzato ad avere una preparazione adeguata per gli interventi che deve svolgere. Quindi, da una parte, bisogna evitare il rischio del burocraticismo e, dall'altra, quello della confusione.

Il secondo aspetto riguarda il coordinamento. Non dobbiamo meravigliarci se ad ogni piè sospinto, ogni volta che la Commissione si trova ad occuparsi di

qualche problema importante relativo all'assetto dello Stato, affiora il tema del coordinamento. Ciò è normale, perché il coordinamento è uno dei problemi fondamentali che ogni democrazia si trova ad affrontare. La democrazia presuppone una pluralità di soggetti ad ogni livello ed in democrazia il problema del coordinamento è uno dei problemi principe. Però esso implica due aspetti: il primo, che è da porsi in via preliminare, riguarda il momento della formazione della volontà. Questo aspetto non può essere che quello politico, a livello governativo e poi a quello immediatamente sottostante per i rapporti con il Governo, essendo la protezione civile un problema che va visto nel quadro dell'unità nazionale intesa come unità amministrativa e politica, ma anche in collaborazione e in coordinamento quindi con quelle che sono le realtà decentrate del nostro paese, le autonomie.

Dopo il momento della formazione della volontà di coordinamento, vi è quello della struttura attraverso cui esplicare questa volontà. Qui evidentemente dobbiamo riflettere un momento perché sia chiara a noi stessi, nell'acquistare elementi che possono essere utili per l'indirizzo legislativo, se lo vorremo prendere, quale struttura è adeguata, una struttura agile però abbastanza consistente perché l'espressione di volontà giunga a destinazione senza perdersi per strada.

È chiaro che al centro di una struttura di questo genere non vi può essere che un cervello tecnico di alta specializzazione, perché soltanto attraverso questo è possibile, da un lato, esperire tutte quelle ricerche e quegli studi che sono il presupposto di un'opera di prevenzione e, dall'altro, predisporre quegli strumenti che debbono essere pronti al momento in cui l'evento si verifica e occorre intervenire con urgenza. Questo deve essere il supporto dell'autorità.

Il terzo aspetto, di cui non si è parlato in maniera esplicita, riguarda il ruolo del Ministero dell'interno, cioè della struttura che fino ad oggi è stata la sede principale, politica e tecnica, dell'opera di

protezione civile. Qui dobbiamo riflettere attentamente affinché il problema dell'amministrazione civile non nasca su una struttura preesistente come un ramo che prolifera lateralmente e poi acquisisca, non so per quale strana procedura, una vita autonoma, ma abbia un suo innesto ragionevole, organico e razionale. Non possiamo non incentrare la nostra attenzione sul ruolo che deve ancora svolgere il Ministero dell'interno. Non possiamo dimenticare che si tratta del Ministero degli affari interni e che quindi indiscutibilmente, insieme al tema delle autonomie locali e della convivenza civile, ha anche la responsabilità della protezione civile. Qualche volta sono preoccupato perché sento provenire dal Ministero dell'interno voci allarmanti circa un'eventuale liquidazione o smembramento delle sue competenze. Penso che non sia più tempo di parlare di una difesa di prerogative feudali, anche se devo dire che questa preoccupazione si è manifestata dopo che, in ordine a determinate competenze primarie, sono state rilasciate abbondanti deleghe all'esterno. Allora mi pare di cogliere sintomi di contraddizione che nel corso di questa indagine conoscitiva sarà bene approfondire fino in fondo per riuscire a capire quali sono gli indirizzi legislativi più razionali ed efficaci che possiamo porre in essere.

RIPPA. Sento il bisogno di ringraziare il ministro Zamberletti, al quale riconosco un impegno notevole soprattutto in riferimento alle difficoltà del piano operativo successivo al terremoto dell'anno scorso.

Vorrei partire proprio dalla preoccupazione che il ministro ha espresso di scongiurare che la protezione civile diventi una vera e propria « cenerentola ». Alla luce di questa preoccupazione sento il bisogno di fare alcune considerazioni politiche di fondo, convinto come sono che il rischio in questione sia in effetti realtà, al di là della stessa volontà del ministro.

A mio avviso esistono vizi di fondo che spingono verso ruoli marginali la pro-

tezione civile, che dovrebbe invece presupporre una revisione totale nel modo di concepire il governo del paese non in chiave di gestione della cosa pubblica sul piano personale, ma di vero e proprio servizio pubblico.

Se non si corregge questo vizio saranno disperati ma infruttuosi i tentativi di operare nel senso di identificare una positiva azione legislativa.

Le mie preoccupazioni riguardano una insensibilità diffusa della stessa classe politica verso il servizio della protezione civile; questo lo si ricava dalla informazione di massa data a certi eventi.

A questo punto chiedo al ministro se ritenga egli stesso che un aspetto fondamentale dell'intervento relativo alla protezione civile debba riguardare anche una revisione delle modalità della spesa pubblica e quindi scelte prioritarie da effettuare in direzione opposta all'attuale. Credo che in un Parlamento (e quindi in un Governo) che predilige in misura massiccia l'aumento delle spese militari, sicuramente con difficoltà si potrà operare per la identificazione di adeguati strumenti per la protezione civile (che invece sarebbero possibili con un trasferimento, appunto, delle spese militari).

Altra considerazione di fondo riguarda la sempre più urgente definizione dell'adeguamento e coordinamento delle strutture statali; talora si tratta di definire su quali criteri ci si debba muovere circa la facoltà di conferire autonomie locali in modo che le stesse svolgano un ruolo fondamentale senza però sottovalutare le esigenze di coordinamento, prezzo grosse difficoltà nella direzione degli interventi.

Anche su questo punto se non incardiniamo la discussione tra autonomie locali e stato centrale, difficilmente riusciremo ad avere ordinati indirizzi ed interventi di fronte ad inevitabili disillusioni per il servizio della protezione civile.

Ho voluto fare queste premesse perché le ritengo congeniali ai dati che andiamo ricercando per una legislazione più adeguata in materia di protezione civile. Il ministro Zamberletti ha in qualche misura definito le differenze fra il rischio si-

smico ed il grande rischio di natura industriale. A mio avviso questo deve essere un approfondimento preliminare.

In effetti, la legge del '70, che in qualche misura nasceva come spinta alle vicende del Belice, e che pure in via intuitiva dava alcune ipotesi di intervento in chiave di soccorso, si collocava solo nella definizione del rischio sismico.

Il grande rischio industriale presuppone una problematica di vasta natura che riguarda questioni anche di ordine pubblico e di scelte economiche di fondo. Nel momento in cui ci muoviamo, come Parlamento, verso una revisione della legislazione in questa materia, credo che si debba fare chiarezza su questa differenziazione, iniziare a capire se e come intervenire separando il rischio sismico da quello industriale.

Le valutazioni che voglio fare riguardano lo scenario delle istituzioni che intervengono nel settore della protezione civile. Come parte politica riteniamo, ad esempio, la provincia al limite della Costituzione; ora chiedo se non vi siano elementi di strumentalizzazione delle province stesse per quanto riguarda il ruolo di intervento sostanziale da portare avanti.

Mi era sembrato di capire dall'intervento del ministro che si intendesse dare un ruolo centrale alla provincia dal punto di vista tecnico operativo; a questo proposito vorrei precisazioni maggiori.

Altre valutazioni vorrei esprimere per quanto riguarda il problema tecnico-scientifico. Gli stessi operatori scientifici hanno manifestato profonda amarezza per lo stato di abbandono di questo settore soprattutto nel sud e per il fatto che ad essi si ricorra solo in caso di disastri. Questa chiamata di responsabilità del settore tecnico-scientifico credo sia importante per dare un senso ed un valore all'intervento, in sede legislativa, del servizio della protezione civile, anche per quanto riguarda le divisioni di compiti fra amministrazione politica e amministrazione tecnica.

Nello studio della nuova normativa per la protezione civile non possiamo non prendere in considerazione altri interventi di natura giudiziaria. Se si considera che

sul piano del merito sono interventi rilevanti, anche questo andrebbe studiato e approfondito. Vi è una molteplicità di elementi sul tappeto che vanno puntualmente rivisti.

Per quanto riguarda la linea di tendenza circa l'utilizzo delle strutture che dovrebbero operare, mi sento di arrischiare, alla luce di analisi fatte, una valutazione: il ministro ritiene che sono le strutture militari quelle che potrebbero essere di maggiore aiuto nel campo della protezione civile, senza con questo voler dare loro una prevalenza o voler liquidare i problemi della difesa civile in modo sommario. La stessa urgenza operativa ha messo il ministro, allora commissario straordinario, in Friuli e in Campania di fronte al dato obiettivo che i settori militari fornivano maggiori servizi completi e l'autosufficienza è essenziale di fronte all'urgenza dell'intervento, e lo stesso ministro ha accennato all'esigenza dei volontari di essere autosufficienti. Vorrei sapere se la sollecitazione, l'educazione politica da dare al paese in materia di protezione civile non presupponga anche una volontà e uno sforzo in questo senso, per richiamare il volontariato. Faccio riferimento a questo perché vi è un gran numero di giovani che ha manifestato la volontà di operare in sede di servizio civile. È probabile che nella realtà meridionale molte delle richieste per svolgere il servizio civile viaggino in una direzione diversa dagli obiettivi che si prefigurano, ma il massiccio numero di domande è una testimonianza della sensibilità diffusa a livello di società civile che io non mortificherei, ma esalterei al massimo, con la creazione di adeguate strutture. Si parla, in prospettiva, di 50 mila richieste da parte di giovani di svolgere un servizio civile. È questo un elemento da non classificare aprioristicamente come nascente dalla volontà di scongiurare il servizio militare, ma che invece è la testimonianza di un desiderio obiettivo di intervenire in un certo modo. Si dovrà poi considerare tutta una attività di organizzazione e di istruzione, ma non si può sottovalutare l'importan-

za di questo propellente operativo volontario.

Un'ultima considerazione riguarda il Corpo dei vigili del fuoco, che costituisce un problema da non sottovalutare. Lo scioglimento della colonna mobile centrale che in parte le forze sindacali e di sinistra avevano definito importante non si è rilevato di fatto come il modo con cui meglio distribuire le competenze a livello regionale e di autonomia e ha comportato la perdita secca di uno strumento — appunto la colonna mobile — che, per quanto limitato nel raggio di intervento territoriale, era capace di avere una serie di elementi significativi.

Vorrei anche dire che c'è molto da lavorare su tutti i fronti. Gli stessi vigili del fuoco (torno di nuovo al problema del grande rischio) non sono assolutamente in grado di intervenire di fronte ad una serie di problemi come, ad esempio, quello della radioattività e non hanno nemmeno i più rudimentali strumenti di valutazione di come operare in caso di simili disastri.

Io mi batto per una logica antinucleare; ma credo che anche coloro che si battono per la logica opposta possano operare seriamente per la creazione di strumenti di controllo e di sicurezza che sono importanti e che in ogni caso devono essere messi nel conto, se si vogliono indicare le modalità di intervento in sede legislativa in un campo così vasto come quello della protezione civile.

ZAMBERLETTI, Alto Commissario del Governo per la protezione civile. Devo subito dire che questo primo dibattito ha già dato indicazioni preziose. Alcune delle domande poste le avevo, in realtà, già trovate di fronte a me nelle esperienze fatte. L'onorevole Agnelli giustamente afferma che è giusto pensare al sindaco come punto di riferimento, ma si chiede cosa può fare il sindaco quando i paracadutisti e varie altre forze agiscono per conto loro. Quando faccio la scelta di fondo della totale fiducia nelle autonomie locali, la faccio per due ragioni: innanzi tutto perché ritengo che

la responsabilità democratica locale nelle funzioni di protezione civile debba esercitarsi pienamente; in secondo luogo perché credo sia una scelta in termini di efficienza. In realtà c'è una concezione sbagliata nel nostro paese secondo la quale la protezione civile è la colonna mobile e il rinforzo. Quando si parla della *task force* che si deve organizzare per operare in sede di protezione civile, si ha una concezione non di autogestione della protezione civile, ma di assistenzialismo: una forza che viene dalla Germania o da qualsiasi altra parte a cerca di affrontare i vari problemi. Non sottovaluto la grande importanza delle forze di protezione civile che concorrono alle operazioni; ma se trascuriamo il fatto che in una organizzazione moderna ed efficiente di protezione civile ogni comune deve essere un caposaldo capace di dare una percentuale di risposta con le forze proprie organizzate tale da consentire al soccorso di intervenire solamente laddove il caposaldo è stato talmente colpito da non essere più capace di resistere, allora massimizziamo le forze di intervento che non sono disperse su un territorio in cui non c'è alcuna possibilità di direzione e di reazione all'offesa della catastrofe, ma su un territorio già in qualche modo in grado di reagire. Nelle prime ore dell'intervento in Campania e in Basilicata quando ricevevamo da varie località il segnale di soccorso e, per la totale assenza di una organizzazione locale, un palazzo, ad esempio, che cadeva in una città di centomila abitanti diventava un problema non fronteggiabile dalle strutture locali, io ero costretto a dislocare delle componenti del soccorso esterno e a distribuirle su una somma di chiamate da capisaldi inesistenti come capacità di resistenza e mi era pertanto impossibile, data la scarsità delle forze esterne di intervento, di concentrare tutta la forza nel comune che era stato annientato. Da Lione, da Sant'Angelo dei Lombardi arrivavano allarmi paragonabili, in termini di intensità, a quel-

li che arrivavano dall'agro nocerino sarnese, o da Castellammare, Torre Annunziata, Torre del Greco, perché nessun comune, avendo un minimo di organizzazione di protezione civile, era in grado di reagire se non attaccandosi al telefono e cercando una forza che venisse a risolvere i problemi.

L'onorevole Agnelli ha parlato giustamente del sindaco come punto di riferimento e di una sala operativa. Una organizzazione di protezione civile a livello comunale deve avere un punto di riferimento, di comando, di coordinamento. È necessario però che anche il sindaco non si trovi in una situazione di debolezza quando, non riuscendo a far fronte all'emergenza con le forze locali, riceve l'aiuto di componenti esterne (militari, civili, volontariato). Il pericolo è che queste componenti si comportino ignorando la realtà di comando locale. Dobbiamo garantire l'unità di comando delle operazioni di intervento a livello locale anche con riferimento alle componenti che arrivano sul territorio. Ed è vero che se non c'è una organizzazione permanente di questo tipo, le forze che arrivano si guardano bene dal riconoscere al sindaco una autorità di comando che è importante anche per loro. Si muovono su un territorio che non conoscono; si trovano davanti una serie di problemi tecnici che sanno affrontare in linea di principio, ma che in linea di fatto presuppongono la conoscenza della situazione che solo l'autorità locale è in grado di avere perfettamente. Le autorità locali sono in grado di sapere se una certa zona è abitabile e altre componenti locali di protezione civile possono dare orientamenti anche alle forze specializzate provenienti dall'esterno.

Come abbiamo realizzato questo nella emergenza? Fra mille difficoltà, mettendo il sindaco a capo di un comitato in cui il comandante dei paracadutisti discuteva insieme a quest'organo il piano delle operazioni. Nel comune di Lioni, dove era presente il comandante del battaglione tedesco, alla sera nella riunione operativa ognuna delle forze, certamente chia-

mandosi dentro l'organizzazione, aveva la possibilità anche di esprimere le sue ragioni di perplessità, perché non sempre la valutazione tecnica del sindaco corrispondeva alla perfetta conoscenza della capacità operativa della forza d'intervento. Ma una cosa è che questo si dica per telefono o mandando un messaggero o cercando attraverso cinque ponti radio di parlare con uno che riceve un appello e una cosa è discutere intorno al tavolo di una sala operativa come muovere le unità di forza del Genio, del battaglione della Germania federale e dei vigili del fuoco.

Il sindaco deve costituire insieme alla sua giunta un'altra giunta, che è quella delle componenti della protezione civile con compiti operativi e tecnici. Al sindaco non serve più il messo comunale né forse l'assessore alle finanze ma, intorno al tavolo dove la giunta decide la linea del comune, egli ha bisogno delle decisioni relative alla protezione civile. Bisogna quindi rendere permanente questo tipo di rapporto cosicché, nel momento della emergenza, l'ufficiale che arriva è conosciuto, sa già che è il sindaco che comanda e che a questo può anche muovere delle obiezioni, come avviene in tutte le organizzazioni in cui si sottolinei che gli uomini a disposizione non sono in numero sufficiente per cui bisogna compiere una scelta. In questo modo possiamo avere nella scelta di campo delle autonomie locali non una scelta retorica e puramente velleitaria, ma una scelta che metta l'amministratore locale nella possibilità di dirigere l'operazione.

In Campania i comitati anche intercomunali erano operativi e le componenti dell'intervento anche esterno, ad esempio l'ufficiale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, spiegavano al sindaco o chiedevano all'ufficiale dell'altra forza, facendo il piano delle operazioni, che cosa dovevano realizzare. Allora l'autorità politica del sindaco non è astratta, ma si esercita tecnicamente come quest'organo la esercita nella sua attività normale di amministratore del territorio. Questo discorso vale per i livelli superiori. La legge del

1970 fa la scelta di campo regionale, del comitato regionale per la protezione civile. Tale comitato può anche essere integrato perché tutto sommato, la presenza dei presidenti della provincia è opportuna ma non determinante (infatti, vi sono altre componenti delle autonomie e delle forze locali che vi debbono partecipare), però, deve avere una interfaccia che prenda le istruzioni strategiche dal comitato e dia a questo le indicazioni di carattere tecnico. È l'interfaccia operativa della protezione civile. Non si deve trattare di un segretario mandato dal commissario regionale, ma i presidenti delle regioni Piemonte, Lombardia, Basilicata o Campania, presiedendo il comitato regionale della protezione civile, devono avere in tale comitato l'interfaccia di sintesi delle componenti di protezione civile della regione, l'elemento che propone al comitato regionale i problemi che tecnicamente ha verificato e che recepisce le indicazioni politiche che il comitato regionale può dare con alcune valutazioni relative ai problemi dei grandi rischi, indicando quindi le procedure tecniche che si possono utilizzare.

In sostanza, i comitati regionali fanno fatica a funzionare anche perché riguardano solo la componente delle autonomie nel quadro della protezione civile, mentre debbono avere una visione totalizzante dell'intervento del Governo e non di una parte, in quanto le varie funzioni di protezione civile sono tutte collegate. In proposito rilevo che, nel momento dell'emergenza, non si possono fare piani se non si ha di fronte l'interlocutore che li realizza, se non si sottopone a verifica colui che li dovrà realizzare controllando poi che essi vengano realizzati nella direzione giusta. In realtà in qualche misura il commissario di Governo è stato costretto, sia in Campania sia in Basilicata sia in Friuli, a creare, con il comitato politico operativo, prendendo le rappresentanze delle forze politiche presenti in Parlamento, un punto di riferimento politico, di verifica delle scelte tecniche che andava facendo. È chiaro, però, che questi due livelli, il livello di intervento tecnico re-

gionale e quello di iniziativa politica regionale, che vedono nel comitato regionale della protezione civile il punto centrale di sintesi, si debbono incontrare.

Il problema nasce anche per quanto riguarda il livello provinciale. Vogliamo che tale livello sia solo un livello tecnico di supporto delle amministrazioni locali? Il regolamento prevede di collocarlo presso le prefetture, ma anche qui non basta dire dove collocarlo geograficamente e a quale autorità fare riferimento. Infatti, come ha detto giustamente l'onorevole Zolla, il vero problema è che vi sia il punto di riferimento tecnico.

A Potenza, stabiliti i comandi in ogni comune, con il sindaco circondato da uno stato maggiore che gli serviva per operare, mi sono reso conto che non era possibile che l'autorità del prefetto, un'autorità amministrativo-politica, rappresentante del potere centrale e del Governo, fosse anche il capo della sala operativa e decidesse la dislocazione e il movimento delle forze, inventando su due piedi una sala operativa che poi non aveva i terminali (diventava quindi un centralino cieco, perché vi erano tanti telefoni ma nessuno ne conosceva il numero: sembrava un ufficio elettorale, non una sala operativa), dove non confluivano le componenti di protezione civile, ma gli inviati delle varie componenti. Così, vi era un tenente colonnello dell'esercito che non dava ordini a nessuno perché l'esercito lo comandavano gli altri; un comandante dei vigili del fuoco faceva altrettanto perché la colonna dei vigili era comandata da un altro. Il prefetto in questo modo si trovava nell'impossibilità di avere intorno ad un tavolo le vere direzioni dei vari servizi anche del volontariato di protezione civile, perché questo organizzava i centri operativi per conto proprio. La prefettura diventava pertanto un centralino telefonico che cercava disperatamente di coordinare le varie forze. Ritengo che il coordinamento sia il risultato della funzione del comando, di una capacità di guida. In realtà questo non è avvenuto, per cui la scelta che dovetti prendere fu quella di nominare a Potenza il generale Berna

capo del centro operativo, di sottoporre tale centro al controllo e alla guida politica della presidenza della regione e dei capigruppo rappresentati nella stessa, e cioè al comitato politico, che aveva quindi l'interfaccia in chi era responsabile delle operazioni di soccorso, vale a dire che i rappresentanti dei gruppi politici, della regione e il presidente della regione avevano l'interlocutore che poi operava, lo vedevano semmai mezz'ora al giorno ma in quella mezz'ora decidevano il piano strategico delle operazioni; poi vi era uno che rispondeva e dirigeva le operazioni e lo faceva utilizzando una struttura. L'onorevole Ripa ha parlato della struttura militare. A tal proposito rilevo che in quel momento avevo un problema che non potevo lasciare sulla carta, nel senso che il punto da dove partivano i comandi e dove si riunivano le forze di protezione civile doveva essere dotato di telecomunicazioni, e cioè non poteva essere una sala cieca, ma un punto da dove poter muovere i mezzi di trasporto e distribuire il carburante. Ho incardinato quel punto sulla struttura militare. In provincia di Potenza avevamo il volontariato delle grandi organizzazioni sindacali che si sono trovate però di fronte ad un problema di supporto logistico per trasportare il materiale.

Il nodo è che non esiste un'amministrazione che da sola possa guidare l'operazione; si può semmai esprimere un responsabile della stessa. Intorno al tavolo, insieme al comandante del centro operativo, sedevano tutte le componenti di protezione civile, le regioni gemellate perché ognuna di queste non solo aveva qualcosa da fare nell'organizzazione ma doveva anche essere in grado di discutere quello che facevano gli altri. Mi rendo conto che questo mettere insieme le organizzazioni regionali, il volontariato, le organizzazioni militari in un centro operativo in cui, come è avvenuto a Potenza e a Salerno, un generale dell'esercito, responsabile dell'operazione, era militare per il 20 per cento ma civile per l'80 per cento, può rappresentare, in una visione settoriale e un po' corporativa dell'organizzazione di

soccorso, un fatto rivoluzionario, però i risultati sono stati eccezionali, visto che componenti diverse del volontariato, abituate anche a discipline diverse, sono state in grado di capirsi e di discutere per prendere decisioni su di un unico punto.

Qual è, però, il dato emerso dall'esperienza? Che è difficile concepire una possibilità di lavoro tra componenti così diverse, con stato giuridico diverso (c'erano dei professionisti come i vigili del fuoco, ma c'era anche il volontariato spontaneo), ma che tuttavia il risultato sarebbe meraviglioso se noi riuscissimo a far sì che una struttura del genere si mettesse in moto non 24 ore dopo il manifestarsi della emergenza, ma prima che essa si verifici; allora sì che il Comitato regionale di protezione civile, che dovrebbe coprire tutto l'arco dalla prevenzione alla previsione all'intervento, avrebbe in mano un valido strumento tecnico interdisciplinare al quale parteciperebbero tutte le diverse componenti con lo stesso grado di legittimità.

Le associazioni dei volontari, per esempio, compiono un lavoro meraviglioso, però, in un settore come quello telefonico, se il Comitato di protezione civile non è messo in grado di coordinare gli interventi provenienti dalle diverse parti, se le varie strutture tecniche non sono collegate tra di loro per consentire l'uso armonico e l'utilizzazione organica di mezzi diversi (che vengono, in tal modo, a far parte di un organismo permanente), i risultati saranno sempre pessimi.

Altro fattore determinante ai fini della creazione di una protezione civile veramente efficiente, è la necessità di non sottovalutare l'importanza della partecipazione di tutte le componenti volontarie alla fase decisionale ed a quella della programmazione; soltanto quando ci sarà questa *interface*, soltanto quando le varie componenti saranno presenti nei comitati regionali per la protezione civile come elementi di verifica, di proposta e di stimolo, i comitati stessi non saranno più una voce nel deserto, ma saranno in grado di fornire all'Esecutivo un indirizzo per la azione futura, ed un aiuto valido ed immediato per le necessità del presente.

Inoltre non possiamo alimentare la fiducia delle autonomie locali senza sperimentarne fino in fondo la capacità di partecipazione, e senza tener conto del fatto che la risposta che abbiamo avuto sino ad oggi è stata valida, non solo politicamente, ma anche e soprattutto in termini di efficienza, di risultati tecnici.

Per quanto riguarda il Corpo dei vigili del fuoco, nei confronti del quale è da considerare insufficiente qualsiasi parola di ammirazione, il discorso è sempre lo stesso: è indispensabile la collaborazione dei vigili del fuoco con il Genio, con le forze armate, in un quadro di intervento tecnico coordinato che non prescindenda dalla sfera decisionale ed operativa ma preveda la diretta partecipazione di tutte le componenti alle fasi precedenti le operazioni.

Per quanto riguarda il problema degli incendi e la situazione dell'Aeritalia, una volta di più abbiamo la dimostrazione di come sia indispensabile la direzione unica *interforce* delle varie componenti; abbiamo infatti perso degli anni, ed ora ci troviamo con un solo aereo operativo (e probabilmente con due adattati entro la primavera del 1982) di fronte agli 8 aerei della Jugoslavia ed ai 15-20 degli altri paesi europei con vegetazione a macchia mediterranea.

Anche in questa direzione, dunque, c'è il problema della direzione unitaria dei mezzi; quest'estate, per esempio, ci siamo accorti che gli stessi elicotteri dei vigili del fuoco erano privi del secchione con l'aggancio, pertanto è indispensabile la direzione unitaria delle forze che hanno mezzi aerei perché ad un certo punto, per esempio, si possano inviare sul luogo elicotteri della marina adeguatamente attrezzati, tenendo presente il fatto che solitamente essi si trovano relativamente vicini proprio alle zone a macchia mediterranea, verso le quali potrebbero essere facilmente dirottate le navi portaelicotteri (in Sardegna, quest'estate, le fiamme hanno divampato per 15 giorni). Però, è mancato fino ad oggi l'unico comando dove tutti sono dentro e tutti partecipano (iniziative delle regioni, delle forze

armate) per darsi un programma e, nel momento della emergenza, dirigere l'unico punto operativo, il dislocamento e la utilizzazione delle forze con chiaro collegamento via terra (altrimenti si crea l'equivoco che gli interventi aerei vanno per conto loro). Si tratta, in sostanza, di risolvere alcuni problemi magari banali, dal punto di vista organizzativo, ma indispensabili per poter ottenere certi risultati.

Il potenziamento del Corpo dei vigili del fuoco è importante innanzitutto perché questo Corpo rimane lo strumento centrale (anche se minore come quantità di forze) con altissima specializzazione, e poi perché da esso si traggono i tecnici necessari al rapporto con il volontariato. Dobbiamo quindi fare un grosso sforzo per potenziare questo Corpo che, con grande sacrificio, riesce a fare un certo tipo di intervento di emergenza utilizzando in prevalenza mezzi del volontariato.

Questa potrebbe anche essere una soluzione nel senso che permetterebbe di non tenere inutilizzati strumenti fino al momento dell'emergenza, però va sempre tenuto presente la componente dell'aggregazione che deriva da grandi imprese o simili che, comunque, debbono avere una certa informazione e preparazione di base. Occorre cioè un collegamento preventivo che rende positivo tale intervento.

All'onorevole Ripa debbo dire che quando parlo della direzione provinciale non intendo l'ente « provincia » avendo molto chiara la dimensione del comune e della regione; si tratta di una dimensione tecnica che abbiamo risolto a livello intercomunale (e credo che questo sia stato preziosissimo) perché è importante che ogni sindaco che comandi l'operazione sul suo territorio sia coordinato ad una certa dimensione che, potrebbe, appunto, essere quella intercomunale. È infatti necessario che il comitato dei sindaci sia in grado di pianificare l'intervento misurando, anche, i problemi del comune vicino.

PINTO. Ci sono stati grossi ostacoli.

ZAMBERLETTI, *Alto Commissario del Governo per la protezione civile*. Debbo

dire che, tutto sommato, malgrado alcune difficoltà, la scelta delle autonomie è sempre quella vincente in termini di efficienza, anche perché rappresenta una partecipazione delle popolazioni e non un intervento esterno, tecnocratico.

A questo proposito, secondo me, i passaggi sono due: per quello di carattere legislativo io intendo ascoltare, per la metà di ottobre, due interlocutori per me fondamentali: i presidenti delle regioni e l'associazione nazionale dei comuni.

Le altre componenti della protezione civile centrale che stiamo coinvolgendo perché è importante che queste sappiano che la loro è una partecipazione direttiva. Qui si pone lo stesso problema del livello regionale; se il Comitato regionale di protezione civile è presieduto dal presidente della regione, il Comitato interministeriale della protezione civile (a differenza degli altri Comitati) non è presieduto dal Presidente del Consiglio.

Io penso che la protezione civile non sia cosa minore di tanti altri comitati il che dovrebbe coinvolgere la diretta responsabilità del Presidente del Consiglio.

La interfaccia operativa di questo comitato è stata ravvisata nel Commissariato di protezione civile, che non è una amministrazione, bensì la somma delle partecipazioni delle componenti della protezione civile (quelle statali, ma anche quelle del volontariato e quelle che fanno capo alle iniziative locali). Si tratta, cioè, della possibilità di raccogliere in uno stato maggiore combinato interdisciplinare tutte le competenze che in realtà concorrono alle operazioni di protezione civile. Quest'ultima, infatti, non è la chiamata improvvisa all'allarme delle componenti che la esercitano, bensì l'abitudine di queste componenti a lavorare insieme, anche di quelle che riguardano il rapporto con l'opinione pubblica.

Oggi una formazione in termini di protezione civile dell'opinione pubblica si fa dalla scuola alla utilizzazione dei mezzi di informazione. È quindi necessario riuscire a coinvolgere amministrazioni diverse su un piede di parità.

L'amministrazione della difesa non può essere « chiamata » nell'emergenza, ma deve assumersi la responsabilità relativa alla partecipazione nella fase della preparazione del programma e di regolamentazione della struttura di protezione civile a livello periferico (quindi partecipare alle sale operative comunali che debbono avere terminali).

Altro aspetto importante è quello che riguarda i comitati regionali per la protezione civile che debbono avere dal commissariato centrale un supporto della distribuzione. Del supporto della distribuzione il commissariato di protezione civile ha il coordinamento delle forze di emergenza (e questo prima dell'emergenza) e quello del coordinamento e della direzione unitaria delle discipline che attengono alla previsione ed alla prevenzione dei disastri sia per quanto riguarda le insidie sismiche che quelle relative ai grandi rischi (ecologici, di alluvione, di inquinamento). Si debbono a questo proposito sviluppare linee di studio nelle università, nelle regioni, negli enti locali e tutto questo deve diventare il terminale della ricerca in questo campo, talché poi la programmazione anche delle regioni tenga conto di ciò che si è raccolto e classificato su questa materia; questo è estremamente importante perché tutta la azione di prevenzione deve essere raccordata per grandi canali, che sono i grandi rischi. Quando parliamo di terremoto dobbiamo parlare dello studio che si è fatto per la prevenzione, delle ricerche, del progetto finalizzato di geodinamica e di tutto ciò che in questo campo si fa, perché noi non possiamo sapere quando ma possiamo sapere dove abbiamo il rischio di una catastrofe sismica; noi sappiamo che il raccordo tra tutta questa ricerca e le misure di prevenzione attiene alla politica edilizia, ma attiene anche a tutta una serie di misure relative a ciò che è già costruito e nei confronti del quale dobbiamo porci dei problemi che vanno risolti in termini economici. Infatti è vero che la protezione civile comporta uno stravolgimento della politica delle risorse, ma se sull'asse appenninico fino alla Si-

cilia abbiamo un rischio sismico, non possiamo nei prossimi anni nasconderci questo problema: è necessaria una verifica scientifica ma è anche necessario che la autorità di protezione civile si ponga, insieme alle regioni e agli enti locali, questo problema non soltanto in termini di organizzazione della forza di intervento ma di ciò che si può fare per rendere la catastrofe meno drammatica e meno pericolosa per la vita dei cittadini. Ad esempio per Seveso, di fronte ad una organizzazione delle discipline che attengono il rischio industriale, si deve dire che quella catastrofe avrebbe potuto essere evitata. Ora, certamente, in questo campo dobbiamo muoverci sapendo che ci sono delle grosse difficoltà di raccordo, di coordinazione e anche di impostazione del lavoro interdisciplinare, ma questo è l'unico modo per non fare di questo problema della protezione civile solo un discorso che ha presa nell'opinione pubblica ma per trasformarlo in una serie di enunciazioni cui dobbiamo dare forza, ed io direi che in attesa delle misure legislative già alcune cose possono essere fatte in via amministrativa, come già abbiamo fatto per affrontare il problema degli incendi boschivi. Certo i risultati ottimali si potranno ottenere scardinando le resistenze che le soluzioni amministrative comportano in termini di organizzazione dei rapporti interministeriali ed interamministrativi, e questo si potrà raggiungere con una chiarificazione della legge, che renda molto più esplicite le procedure e la disciplina delle procedure.

Mi scuso per essermi dilungato un po' troppo, ma l'argomento è appassionante e, soprattutto, da esso dipende la vita della nostra gente. Concludendo vorrei solo dare un'ultima osservazione: in realtà noi assistiamo anche a situazioni drammatiche che si verificano fuori del nostro territorio nazionale ed in queste situazioni finora non siamo stati in grado, pur avendo un patrimonio di esperienze e di conoscenze, anche tecniche, di dare aiuto. Quando si verificano catastrofi o calamità in paesi sottosviluppati o in fase di difficile decollo economico, il fatto di ca-

ricare — come spesso avvenuto in passato — qualche aereo con i fondi di magazzino dell'industria farmaceutica italiana e dire che questo era l'aiuto che il nostro paese dava, credo sia una risposta obiettivamente non adeguata alla potenzialità delle nostre possibilità, come anche al messaggio di civiltà che il nostro paese può dare. Noi oggi, avendo una buona organizzazione di protezione civile, siamo in grado di non essere utili solo ai nostri concittadini ma anche agli altri, e soprattutto a quei paesi nei quali non sono sufficienti non solo gli strumenti di intervento ma anche la forza umana; l'aiuto, infatti, non consiste soltanto nel contributo finanziario perché spesso un grande contributo finanziario può risolvere assai poco ed è invece molto più importante un aiuto tecnico. Io devo ricordare che tra gli aiuti che abbiamo ricevuto in occasione del terremoto che ha colpito l'Italia meridionale forse quello che ci è stato maggiormente utile è stato quello delle unità di specialisti giunte dalla Germania Federale (dei treni e treni di abiti usati probabilmente avrei fatto volentieri a meno perché così non avrei dovuto anche affrontare il problema di come evitare possibili epidemie, e lo stesso dicasi per dei medicinali del tutto inconsueti, destinati a malattie che non dovevamo affatto fronteggiare); l'aiuto tecnico delle unità di specialisti della Germania Federale, invece, è stato particolarmente utile ed il suo vantaggio operativo è stato di gran

lunga superiore al valore economico dell'intervento.

Ora io credo che un paese come il nostro che si affaccia sul Mediterraneo, che è circondato da paesi assai fragili dal punto di vista dell'organizzazione della protezione civile, debba avere la possibilità di mettere a disposizione queste strutture del volontariato, dell'organizzazione, di queste meravigliose energie umane che abbiamo anche al di fuori del suo territorio con una produttività dell'intervento che può essere, in termini di aiuto, veramente meravigliosa, e credo che questo sia un capitolo che, anche se marginale rispetto ai temi che abbiamo esaminato, non può essere considerato marginale rispetto all'impegno civile di un paese che vuole avere anche sul piano internazionale una missione di partecipazione ai dolori, alle sventure dei nostri simili in qualunque parte del mondo.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Zamberletti per la sua esauriente risposta. Nel corso della prossima settimana cercheremo di avere un incontro con gli altri ministri che hanno, in qualche misura, competenza su questa materia, cioè il ministro Rognoni ed il ministro Lagorio.

La seduta termina alle 12,50.