

ATTI PARLAMENTARI

VIII LEGISLATURA

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 DELL'INTERNO ROGNONI)

(n. 3)

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 GENNAIO 1982

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE OSCAR MAMMI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.		PAG.
PRESIDENTE	1, 9, 17	PECCHIA TORNATI	12
AGNELLI	9	RIPPA	10
BALESTRACCI	17	ROGNONI, <i>Ministro dell'interno</i>	1, 13, 17
CONTI	12	SPINELLI, <i>Sottosegretario di Stato per l'in-</i>	
LO BELLO	11	<i>terno</i>	16
		ZOLLA	10

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

PRESIDENTE. Proseguiamo nell'indagine conoscitiva sul sistema della protezione civile con l'audizione del ministro dell'interno, onorevole Virgilio Rognoni, cui do la parola.

VIRGINIO ROGNONI, Ministro dell'interno. Credo sia utile per i colleghi della Commissione una relazione che serva loro per una doverosa ricognizione dei problemi e dei temi che saranno al fondo del dibattito parlamentare sul disegno di legge relativo alla protezione civile approvato dal Consiglio dei ministri la settimana scorsa, quanto meno nelle sue linee fondamentali. Le esperienze del passato e il dibattito che sul tema in oggetto si è avuto nel paese sono importanti per un lavoro parlamentare corretto e serio.

La legge 8 dicembre 1970, n. 996, recante « Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - protezione civile » della quale fu relatore lo onorevole Zamberletti, pur lacunosa rispetto al testo presentato dal Governo, ha avuto il non trascurabile merito di introdurre nel nostro ordinamento il concetto di « protezione civile », ed ha individuato i fondamenti della relativa struttura organizzativa, riconoscendo la primaria competenza dello Stato nel settore, e per esso al ministro dell'interno, sia nella fase di predisposizione sia in quella di intervento.

Tale legge, tuttavia, non ha innovato le competenze delle varie amministrazioni ed enti in tema di prevenzione, sia nella fase delle predisposizioni sia in quella degli interventi operativi: essa ha confermato la struttura organizzativa su scala nazionale, per altro già di fatto delineata prima dell'entrata in vigore della legge stessa, prevedendo il coordinato apporto, nei

vari momenti della predisposizione e dell'azione, delle amministrazioni dello Stato, delle regioni, degli enti pubblici territoriali ed istituzionali, nonché delle organizzazioni di volontari.

La legge ha posto al vertice dell'organizzazione il Comitato interministeriale della protezione civile, presieduto dal ministro dell'interno e composto dai ministri del tesoro, della difesa, dei lavori pubblici, dei trasporti, dell'agricoltura e foreste e della sanità, con precipi compiti di studio, programmazione e coordinamento.

Appare chiaro che tale comitato, tenuto conto del livello di rappresentatività degli organi, in realtà viene a configurarsi come comitato ristretto del Consiglio dei ministri, presieduto da un ministro, al quale, pur essendo affidati la direzione ed il coordinamento degli interventi di soccorso, non sono contemporaneamente concessi poteri tali da consentirgli di incidere nella sfera di attività degli altri ministeri nello specifico settore.

Accanto al comitato interministeriale della protezione civile è la Commissione interministeriale tecnica, composta dai rappresentanti delle amministrazioni dello Stato e degli enti che, sotto ogni profilo, sono interessati alla protezione civile, nella considerazione che essa presenta contenuti e rilevanti implicazioni di carattere tecnico nel campo delle previsioni meteorologiche, della sismologia, della idrologia, della geologia, del rilevamento della radioattività, eccetera.

Tale commissione si è riunita e si riunisce con continuità.

In relazione ai principi costituzionali cui è ispirato l'ordinamento generale, sono stati costituiti, a livello regionale, i comitati regionali per la protezione civile, presieduti dal presidente della giunta regionale.

Tali organi avrebbero dovuto esaltare il principio generale delle autonomie locali e chiamare regioni, province e comuni a partecipare attivamente sia nella fase dello studio sia nella fase dell'effettiva prestazione dei soccorsi, nel quadro della visione unitaria della protezione civile.

Accanto ai citati elementi dell'organizzazione, che hanno compiti di studio e di programmazione, la legge sulla protezione civile affida al Ministro dell'interno la direzione degli interventi di soccorso e la attuazione del coordinamento di tutte le attività svolte nella circostanza dalle diverse componenti della protezione civile.

Il Ministro dell'interno, quindi, provvede, d'intesa con le altre amministrazioni civili e militari mediante il concorso di tutti gli enti (comprese regioni, province e municipalità), alla organizzazione della protezione civile predisponendo i servizi di soccorso e di assistenza in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali o catastrofe.

A tali effetti, impartisce le direttive generali in materia di protezione civile e, in caso di calamità naturale o catastrofe, assume ed attua, come già fatto cenno, la direzione ed il coordinamento di tutte le operazioni di soccorso.

Occorre sottolineare che all'affidamento di tali funzioni di direzione e di coordinamento non corrispondono poteri di diretto intervento nei confronti delle varie componenti fino ad arrivare alla sostituzione in caso di ritardi o inadempienze che possano pregiudicare il regolare svolgimento delle operazioni di soccorso e di assistenza.

Nei casi di eventi particolarmente gravi, la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso possono essere affidati ad un commissario straordinario, che è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, anche su richiesta degli organi della regione e degli enti locali.

La legge non prevede per il commissario straordinario particolari poteri, tant'è che, sia in occasione del terremoto del Friuli sia in quella del sisma della Campania e della Basilicata, tali poteri sono

stati conferiti successivamente al commissario stesso con l'adozione di un decreto-legge ed essi hanno assunto il carattere dell'eccezionalità, avendo come unico limite, nell'azione che il commissario medesimo andava a svolgere, il solo rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Le norme della legge trovano applicazione quando insorgano situazioni di « grave danno » o di « pericolo di grave danno » che, per loro natura od estensione, debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari.

In tali casi il Ministro dell'interno, come già precisato, assume la direzione ed attua il coordinamento di tutte le attività poste in essere dalle amministrazioni dello Stato, dalle regioni e dagli enti pubblici territoriali ed istituzionali; egli può svolgere tale funzione direttamente in prima persona o proponendo al Presidente del Consiglio dei ministri la nomina del commissario straordinario.

Ove l'evento non sia particolarmente grave, provvedono a svolgere le funzioni gli organi locali elettivi e gli organi ordinari della protezione civile, e cioè il sindaco quale ufficiale del Governo, nel caso di eventi con portata limitata ad un singolo comune, e il prefetto, nel caso di eventi che vadano oltre la dimensione comunale.

Le specifiche attribuzioni possono essere così individuate: nel settore degli interventi tecnici urgenti la competenza è dello Stato; nel settore delle opere di ricostruzione e rinascita dei territori colpiti da calamità naturali, la competenza è delle regioni, in relazione all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, tranne il caso in cui non si sia fatto ricorso alla nomina del commissario straordinario, nella quale ipotesi la competenza è del Ministero dei lavori pubblici in base all'articolo 88 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; spettano alle regioni, agli enti ed alle istituzioni locali, anche in relazione ai programmi predisposti dal Comitato regionale della protezione civile, gli interventi rivolti all'assistenza generica, sanitaria ed ospedaliera ed al rapido ripri-

stino della viabilità, degli acquedotti e delle altre opere pubbliche di interesse regionale, mentre gli interventi urgenti di assistenza e di primo soccorso alle popolazioni colpite sono di competenza dello Stato.

Questi principi contenuti nella legge hanno trovato concreta attuazione, per altro avviata di fatto prima dell'entrata in vigore della legge stessa, anzi fin dal 1961, con le seguenti realizzazioni: costituzione degli organismi previsti dalla legge; predisposizione di un piano provinciale di protezione civile in ciascuna provincia della Repubblica; realizzazione della Sala operativa della protezione civile funzionante 24 ore su 24 fin dai primi anni del 1960 e quindi ancor prima dell'entrata in vigore della legge; costituzione delle colonne mobili di soccorso nell'ambito del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; realizzazione della rete nazionale di rilevamento della radioattività, attualmente in fase di ristrutturazione e di ampliamento; costituzione di 13 magazzini, opportunamente dislocati nella penisola e nelle due maggiori isole, presso i quali sono accentrati le attrezzature ed i materiali per l'assistenza alloggiativa a popolazioni sinistrate con le dotazioni consentite dai limitati mezzi finanziari a disposizione; organizzazione di reparti di soccorso pubblico dell'Arma dei carabinieri e della polizia di Stato; addestramento ed equipaggiamento di unità di volontari dovunque è stato possibile.

Nell'ambito della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi le attività di protezione civile fanno capo al Servizio protezione civile articolato su due divisioni: la divisione protezione civile e la divisione centri assistenziali pronto intervento. La prima si occupa dell'attività di protezione civile e, in particolare, del coordinamento degli interventi di protezione civile, dell'attività degli organi di protezione civile, dei piani di protezione civile, dell'impiego pacifico della energia nucleare, dei volontari di protezione civile, dei collegamenti con la Sala operativa e con le altre amministrazioni ed enti interessati alle predisposizioni ed

agli interventi operativi di protezione civile, della cooperazione civile e militare, dei rapporti con le organizzazioni di protezione civile estere.

La divisione CAPI (centri assistenziali pronto intervento) si occupa dell'approvvigionamento, della custodia, della manutenzione, del trasporto e della distribuzione, in caso di necessità, dei materiali e delle attrezzature destinate all'assistenza delle popolazioni colpite da calamità naturali o catastrofi.

In particolare, la Sala operativa della protezione civile assolve i seguenti compiti: raccolta, valutazione e diramazione di notizie su eventi di rilievo per i servizi istituzionali; allertamento, in caso di necessità, di amministrazioni ed enti interessati agli interventi operativi; attivazione del Centro operativo combinato (COC) su disposizione del ministro, con la convocazione dei rappresentanti delle predette amministrazioni ed enti coinvolti nell'intervento di soccorso.

Con la Sala operativa sono costantemente in contatto funzionari dirigenti del Servizio tecnico e di quello della protezione civile della Direzione generale, i quali assicurano la loro immediata reperibilità.

Quanto sopra dà concreta attuazione all'articolo 4 della legge, che dispone che le segnalazioni inerenti al pericolo o al verificarsi di calamità naturali o catastrofe, nonché agli accertamenti dell'entità dell'evento, siano immediatamente comunicate al Ministero dell'interno, al quale vanno, altresì, comunicate, nel modo più rapido, tutte le possibili informazioni sulla entità del disastro e sullo svolgimento dei soccorsi.

Il Centro operativo combinato, allorché viene costituito: raccoglie e valuta ogni informazione interessante la protezione civile; riceve le direttive dalle autorità di Governo e ne promuove l'applicazione nella organizzazione degli interventi; raccoglie notizie e dati provenienti dalle zone colpite ed attinenti alle risorse disponibili, valutandoli e promuovendo poi l'emanazione delle conseguenti disposizioni, tenuto conto delle esigenze prioritarie da soddisfare; armonizza, per darne forma

unitaria, gli interventi di tutte le amministrazioni ed enti interessati ai soccorsi; raccoglie le richieste di materiale e di equipaggiamento delle forze di soccorso e di assistenza, promuovendo quanto necessario per il loro sollecito soddisfacimento; promuove iniziative volte ad assicurare il più rapido ripristino dei servizi essenziali nelle zone colpite.

Il COC, nell'espletamento dei suoi compiti, si mantiene in stretto contatto con il Centro coordinamento soccorsi (CCS), attivato, a livello provinciale, nel luogo ritenuto più idoneo, in relazione alle previsioni contenute nel piano provinciale di protezione civile.

La Sala operativa, per i collegamenti con le prefetture, si avvale della rete di telecomunicazioni del Ministero dell'interno che fa capo alla Direzione generale della pubblica sicurezza articolata su rete telefonica, rete in ponte radio e rete telex nonché, per i collegamenti con i comandi provinciali dei Vigili del fuoco, della rete radio realizzata dal Corpo nazionale.

Sono state ricostituite le scorte, esauritesi per il sisma del 23 novembre 1980, dei centri assistenziali di pronto intervento, per cui si dispone attualmente di 5.692 tende idonee al ricovero di circa 45.000 persone, di 66.000 posti letto completi e di 36 *roulottes*. Alla fine del mese di febbraio la disponibilità di tende salirà a 7.000 con possibilità di ricovero per circa 56.000 persone.

Costanti collegamenti sono tenuti con il Ministero della difesa (per il concorso delle forze armate in interventi di protezione civile, per gli incendi boschivi, per il trasporto d'urgenza di ammalati, per il rifornimento di località isolate, per i rifornimenti idrici); con il Ministero dei lavori pubblici (per il controllo delle piene e per il controllo delle dighe); con il Ministero dell'agricoltura e foreste (per gli incendi di bosco e l'impiego di mezzi aerei di spegnimento, nonché per l'impiego del corpo forestale dello Stato in occasione di pubbliche calamità); con il Ministero dei trasporti (per trasporti su mezzi aerei e ferroviari di materiali di soccorso); con il Ministero delle poste e telecomuni-

cazioni (per l'attivazione, anche attraverso l'Azienda di Stato per i servizi telefonici e la SIP, di collegamenti telegrafici e telefonici di emergenza e per il ripristino dei servizi stessi); con il Ministero dell'industria, il commercio e l'artigianato (per misure di emergenza, per l'approvvigionamento di combustibili in caso di calamità e per l'attuazione di piani di emergenza per industrie pericolose); con il Ministero della sanità (per l'attività di direzione e coordinamento degli interventi sanitari in situazioni di emergenza); con il Ministero della marina mercantile (per la lotta agli inquinamenti delle acque marine, per l'impiego di navi traghetto per il trasporto di reparti di soccorso, nonché per il salvataggio di vite umane in mare); con il Ministero degli affari esteri (per le iniziative di aiuti dall'estero o per l'invio di aiuti a paesi stranieri); con il comando generale dell'Arma dei carabinieri; con il comando generale della Guardia di finanza; con l'associazione italiana della Croce rossa (per il concorso in operazioni di soccorso e di assistenza).

Una proficua collaborazione si è sviluppata con gli enti scientifici e di ricerca, nonché con enti pubblici. In particolare con il servizio sismico del Ministero dei lavori pubblici (per rilevazioni in zone soggette a movimenti sismici); con il servizio geologico del Ministero dell'industria (per rilievi scientifici in zone geologicamente dissestate); con il servizio meteorologico dell'aeronautica militare; con l'Istituto superiore di sanità (per gli interventi di protezione sanitaria delle popolazioni in caso di incidenti nucleari e di inquinamenti); con il CNEN (per incidenti in caso di trasporto, impiego e smarrimento di sostanze sismiche); con il Consiglio nazionale delle ricerche - progetto finalizzato « Geodinamica » (per particolari rilevazioni nelle zone sismiche); con l'ENEL (per interventi in caso di incidenti nucleari, per il controllo delle dighe e l'acquisizione dei dati della rete accelerometrica gestita d'intesa con il CNEN); con l'ANAS e con la società autostradale (per il pronto intervento volto alla riattivazione del traffico).

Con la collaborazione del Comitato nazionale per l'energia nucleare e dell'Istituto nazionale di geofisica si sta elaborando uno studio di fattibilità per il potenziamento della rete sismica al fine di conoscere con tempestività l'intensità del fenomeno sismico, il suo epicentro, i limiti dell'area colpita e l'entità dei danni per la migliore utilizzazione delle risorse disponibili.

Tale studio ha come scopo quello di poter ottenere in tempo reale l'analisi dei danni attraverso l'elaborazione elettronica dei dati.

Per quanto concerne le colonne mobili regionali costituite nell'ambito del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esse sono composte da una sezione comando, da sezioni operative, da sezioni mezzi speciali e da sezioni logistiche. In totale, la disponibilità è di 16 sezioni comando, 128 sezioni operative, 16 sezioni mezzi speciali e 16 sezioni logistiche. Complessivamente esse sono dotate dei seguenti mezzi: 32 autovetture, 360 campagnole, 490 autocarri attrezzati, 75 fotoelettriche, 130 mezzi movimento terra, 70 anfibi, 30 autopompe serbatoio, 30 autobotti pompa, 16 autoscale, 16 autogru, 50 autobus, 16 autolettighe, 30 cucine da campo, 10 ponti radio, 300 barche « Manta », 300 battelli pneumatici, 14 elicotteri. Questi mezzi sono quelli destinati agli interventi di protezione civile, integrati all'occorrenza da quelli utilizzati dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco per i normali compiti di istituto.

Per quanto riguarda il concorso delle forze armate, la forza di primo intervento che sostiene l'impatto immediato con l'evento calamitoso è il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, struttura portante dell'organizzazione della protezione civile, pur nella nota carenza di organici e mezzi. A tale forza tecnica più direttamente impegnata si aggiunge l'opera delle forze di polizia e il concorso delle forze armate. L'articolo 1 della legge 11 luglio 1978, n. 382, contenente norme di principio sulla disciplina militare, ha istituzionalizzato il concorso in favore di popolazioni colpite da pubbliche calamità.

Tale concorso è regolato dal « Disciplinare per gli interventi delle forze armate in operazioni di protezione civile », approvato il 25 novembre 1978 dai ministri della difesa e dell'interno.

L'intervento delle forze armate risente della dislocazione dei reparti rispetto alla zona d'intervento nonché delle dotazioni di uomini e mezzi che possono essere messe a disposizione, tenuto conto dei compiti istituzionali che dalle stesse forze armate devono essere assolti.

Perché il concorso assuma la tempestività e la qualificazione necessaria negli interventi di protezione civile, il Ministero della difesa, nel quadro dei finanziamenti disposti dall'articolo 17 della legge finanziaria dello Stato per l'anno 1981 (650 miliardi per il triennio 1981-1983), ha avviato un programma rivolto al potenziamento di tutte le unità del genio ed alla creazione di una forza operativa di pronto intervento composta da 1400-1500 uomini tratti dai reparti esistenti e dotata di mezzi ed attrezzature idonei a coprire le esigenze essenziali del soccorso.

Per quanto attiene al regolamento di esecuzione della legge sulla protezione civile, la predisposizione del regolamento di esecuzione della legge 8 dicembre 1970, n. 996, fu avviata da un gruppo di lavoro tempestivamente costituito fin dal 1971.

L'elevato numero dei dicasteri chiamati a pronunciarsi, l'opportunità di tenere conto delle esperienze tratte dalla prima ed integrale applicazione della legge in occasione del terremoto del Friuli, il sopravvenire delle modifiche istituzionali dovute al decentramento introdotto dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, dal decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616, dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (sul servizio sanitario nazionale) portarono a successive stesure di nuove bozze, per cui solo il 6 agosto 1980 poteva essere inoltrato lo schema definitivo del regolamento al Consiglio di Stato che ne sottolineava « la semplicità e la chiarezza e l'assenza di quanto possa contribuire a suscitare una problematica giuridica di più o meno rilevante complessità ».

Con decreto del Presidente della Repubblica in data 6 febbraio 1981, n. 66, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 74 del 16 marzo 1981, il regolamento veniva definitivamente approvato.

Esso ha istituzionalizzato di fatto forme organizzatorie e procedure già in atto sin dall'emanazione della legge n. 996, in relazione alla costante azione svolta dall'amministrazione nel settore della protezione civile, anche in assenza della dovuta attenzione che globalmente le forze politiche e il paese avrebbero dovuto dedicare ad un settore di vitale importanza in quanto rivolto alla protezione di uno degli elementi fondamentali dello Stato: la popolazione.

La mancanza del regolamento non è stata affatto motivo di inapplicazione o insufficiente applicazione della legge. Soprattutto tale mancanza non ha costituito per l'amministrazione motivo per non adempiere agli obblighi e per non assolvere le responsabilità che dalla legge stessa le derivano; ne è prova il fatto che in occasione dei terremoti di Tuscania (1971), Ancona (1972), Friuli (1976), Valnerina (1979), l'azione di soccorso e di assistenza si è svolta sempre in modo efficace e secondo i principi ispiratori della legge.

Per quanto riguarda gli incendi boschivi, l'articolo 69 del decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616, ha trasferito alle regioni le funzioni di difesa e di conservazione del patrimonio boschivo dagli incendi (che la legge 1° marzo 1975, n. 47, aveva affidato al Ministero dell'agricoltura e delle foreste), demandando alle regioni stesse anche il compito di costituire servizi antincendi boschivi).

È rimasta, tuttavia, ferma la competenza dello Stato in ordine all'impiego del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e all'organizzazione e gestione, d'intesa con le regioni, del servizio aereo di spegnimento degli incendi.

Il concorso del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è richiesto nei casi in cui

l'incendio boschivo abbia assunto o minacci di assumere caratteri tali da non potere essere circoscritto e spento con le forze a disposizione degli organi regionali e locali.

Il servizio aereo di spegnimento è svolto, in campo nazionale, da velivoli attrezzati dell'aeronautica militare ed è disciplinato da apposito decreto interministeriale (difesa, agricoltura, interno).

L'attivazione del servizio viene effettuata, su richiesta degli organi regionali, dalla sala operativa della protezione civile e dei servizi antincendi, presso la quale è ospitato, durante il periodo estivo, un ufficiale del corpo forestale dello Stato.

Anche in questo settore i mezzi a disposizione, specie quelli aerei, forniti dall'aeronautica militare (un Hercules 130 ed alcuni elicotteri CH 47), sono assolutamente insufficienti a fronteggiare situazioni di emergenza come quelle manifestatesi nella decorsa stagione estiva quando si sono verificati contemporaneamente più incendi in varie località delle regioni italiane.

Qualche osservazione. Di sovente il concetto di protezione civile si invoca, anche per la mancanza di una diretta informazione, nelle circostanze più diverse: da quelle della tutela ecologica agli interventi di sicurezza sociale e del lavoro.

Ne è la riprova che spesso i *mass media*, le stesse forze sociali e la popolazione dilatano il concetto stesso addossando, ingiustamente, alle strutture pubbliche critiche di inefficienza.

In verità occorre dire che il concetto di protezione civile, delineato dalla legge e dal regolamento, si ricollega al concetto del soccorso, dell'assistenza e del coordinamento degli interventi svolti in caso di « calamità naturali » o « catastrofi » che devono essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari, cioè con interventi che le varie componenti della protezione civile pongono in atto in aggiunta alla loro normale attività di istituto.

La definizione, quindi, data dal legislatore desta anche negli « addetti ai la-

vori» perplessità sull'ambito di applicazione della legge sulla protezione civile, perplessità che, pur non limitando assolutamente l'azione di intervento, possono, tuttavia, creare punti di frizione e di incertezza.

Spesso, inoltre, il concetto di protezione civile, anche in relazione all'organizzazione che altri paesi si sono data, specie quelli anglosassoni, viene confuso con quello di difesa civile, di contenuto del tutto diverso, in quanto ha per fine essenziale la salvaguardia del paese in caso di crisi.

Recenti e noti episodi (sisma del 23 novembre e vicenda di Vermicino) hanno focalizzato l'attenzione di tutte le forze politiche e sociali del paese sul sistema di protezione civile esistente in Italia, evidenziando la inadeguatezza delle attuali strutture pubbliche preposte alla delicata funzione, inadeguatezza non certo imputabile ad inattività dell'amministrazione, ma alla mancanza di potenziamento delle attuali strutture poste a base del sistema di protezione civile e alla stessa impostazione della legge del 1970 e di quelle successive, ricordo in particolare quella sugli incendi boschivi del 1975, che con la cultura e l'esperienza di oggi sembra lecito qualificare come leggi già vecchie al momento della loro emanazione.

Il sisma che ha colpito l'Italia meridionale ha dimostrato come sia difficile la concreta attuazione dei piani di intervento predisposti di fronte ad un evento che ha interessato un'area di circa 23.000 chilometri quadrati, provocando 2.735 morti e 8.840 feriti su una popolazione di circa 5.700.000 abitanti.

Le operazioni di soccorso, immediatamente e contemporaneamente avviate a livello locale e su scala nazionale, si sono scontrate con ostacoli obiettivi che hanno inciso negativamente sull'azione di soccorso stesso: quali i danni alla rete di telecomunicazioni, alle sedi delle prefetture, alle caserme della polizia, dei carabinieri, dei vigili del fuoco ed a quelle comunali, alla rete stradale; il tutto nel perdurare delle avverse condizioni meteorologiche.

Con serenità ed obiettività può dirsi che anche nelle condizioni suesposte il sistema ha retto, soprattutto ove si rifletta sulle enormi difficoltà incontrate (mobilitazione immediata di forze armate, forze di polizia, vigili del fuoco con conseguente presenza di 21.867 unità nelle prime 24 ore, salite a 26.915 nelle successive 48 ore, con una punta massima di 47.943).

Per l'episodio di Vermicino, che certamente non può ricondursi tra gli interventi di protezione civile, bisogna tener presente la sua caratteristica di atipicità.

Sulla base di obiettivi criteri operativi abitualmente seguiti anche in altri paesi, le attrezzature dei vigili del fuoco sono dimensionate alle ricorrenti ipotesi di intervento, mentre nel caso di operazioni di carattere particolare ed anomalo l'amministrazione si rivolge prontamente a ditte specializzate per l'impiego di mezzi tecnici dotati di peculiari caratteristiche, che nella fattispecie risultano necessarie.

Ciò anche in relazione a valutazioni di carattere economico quali l'ammortamento dei costi e l'invecchiamento funzionale e tecnologico che mezzi tecnici di raro impiego subirebbero per effetto di prolungati periodi di inutilizzazione.

Il sistema di protezione civile, delineato in precedenza, appare oggi per molti versi superato non solo in relazione alle importanti modifiche del quadro istituzionale a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale e del conseguente trasferimento e delega di competenze una volta statali, ma anche in relazione alla proliferazione delle situazioni di rischio connesse allo sviluppo non sempre ordinato dell'economia del paese con l'impiego di tecnologie sempre più avanzate, senza la possibilità per il Servizio di protezione civile di poter svolgere interventi preventivi sulla base di specifici poteri che attualmente la legge non concede loro.

Oltre alla sottolineata inadeguatezza della normativa, ragioni obiettive, che hanno determinato e potranno determinare il verificarsi di ulteriori disfunzioni, possono così brevemente riassumersi: man-

cata attuazione, da parte di tutte le componenti della protezione civile, in particolare degli enti locali e delle regioni, delle predisposizioni necessarie per assolvere i propri compiti istituzionali in caso di calamità; carenza di una coscienza civica in materia di protezione civile fino a qualche tempo fa; insufficienza degli apporti concreti di altre strutture, specie quelle scientifiche, che, nonostante le costanti sollecitazioni rivolte, non offrono al momento le necessarie forme di collaborazione; la già sottolineata limitatezza delle risorse di uomini e mezzi disponibili, soprattutto avuto riguardo alle strutture centrali ministeriali e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, da qui l'esigenza della legge che rinnova l'intero Corpo e che il Consiglio dei ministri ha approvato approvando contestualmente le linee di fondo del nuovo testo normativo sulla protezione civile; la dislocazione dei reparti militari, non sempre adeguata ai fini della protezione civile (in relazione ai territori colpiti dalle calamità).

In realtà non può continuarsi a considerare l'attività di protezione civile di esclusiva competenza dell'amministrazione alla quale la legge affida compiti di direzione e di coordinamento, ma bensì responsabilità di tutte le altre amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali, per quanto attiene alle funzioni istituzionali dei medesimi, nonché della popolazione nel suo insieme.

L'onorevole Giuseppe Zamberletti, in relazione all'incarico conferitogli dal Consiglio dei ministri, ha predisposto uno schema di disegno di legge sulla istituzione del Servizio nazionale di protezione civile. Tale schema nella seduta del 15 gennaio 1982 è stato approvato dal Consiglio dei ministri nelle linee fondamentali e lo onorevole Zamberletti è stato delegato, d'intesa con gli altri ministri interessati, a recepire le osservazioni delle diverse amministrazioni al fine della definitiva formulazione del testo.

In ordine al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che rimane la struttura più rilevante servente in soccorso di protezione civile, vorrei fare queste osservazioni.

Nel quadro di quanto finora rappresentato, appare evidente che l'impegno delle componenti della protezione civile non può soddisfare completamente le attese della popolazione.

A parte l'auspicato definitivo assetto del quadro legislativo, presupposto altrettanto indispensabile per assicurare efficaci interventi di soccorso è quello di poter procedere con assoluta immediatezza e con ampiezza di mezzi finanziari al potenziamento tecnico delle componenti della protezione civile e prima fra tutte del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che realizza il primo soccorso tecnico urgente.

Il Ministero dell'interno si è mosso anche su questa strada, avviando l'ammmodernamento e il potenziamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco sulla base del piano straordinario, approvato dal Parlamento con la legge pluriennale n. 336 dell'8 luglio 1980, con il quale si è inteso appunto imprimere un nuovo indirizzo alla politica di protezione civile e dei servizi antincendi, incidendo con ciò proprio sulle strutture del Corpo stesso. Il piano straordinario prevede una spesa complessiva di 295 miliardi di lire per l'attuazione delle misure anzi accennate (dall'equipaggiamento individuale alla dotazione di macchinari, attrezzature, impianti e materiali tecnici, alla costruzione di sedi di servizio), la cui realizzazione darebbe modo al Corpo di pervenire a migliori condizioni per l'operatività ed il funzionamento di tutti i suoi complessi e articolati servizi.

Sempre nell'ottica di una più ampia ristrutturazione del complesso dei servizi antincendi si pone l'altro provvedimento sul servizio negli aeroporti, approvato con legge n. 930 del 23 dicembre 1980. Ma anche le disposizioni di tale legge vanno opportunamente integrate in quanto gli scali aerei di Pescara, Foggia e Villanova d'Albenga sono stati esclusi dalla tabella A allegata alla citata legge n. 930, nella quale sono indicati gli aeroporti nazionali sui quali il servizio antincendi è svolto direttamente dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Su tali aeroporti viene comunque assicurato, in accoglimento delle pres-

santi istanze locali, nonostante l'insufficienza di organico e la scarsità dei mezzi, il servizio antincendi aeroportuale. La situazione di fatto in atto deve trovare la relativa disciplina giuridica con l'approvazione della proposta di legge dei deputati Quietani ed altri presentata il 6 novembre 1981 alla Camera dei deputati con il numero 2939. Oltre a ciò, di recente è stato presentato al Parlamento un disegno di legge concernente l'ampliamento graduale dell'organico dei vigili del fuoco per complessive 3.000 unità, da ripartire in ragione di 1.000 unità, e di 300 tecnici, per ciascuno degli anni 1981, 1982 e 1983.

Risulta evidente che un assetto più efficiente potrà ricevere il servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco dagli incrementi di organico completati dalle iniziative legislative menzionate allorché il personale portato in aumento potrà concretamente essere assunto dall'amministrazione al termine delle complesse procedure di concorso, per le quali per altro si stanno promuovendo gli indispensabili adempimenti preliminari. Il compimento di tutte le accennate attività in corso di attuazione porterà ad un miglioramento dei servizi di protezione civile ma non ad una ottimale organizzazione degli stessi, che potrà essere conseguita solo con l'assegnazione di ulteriori consistenti mezzi finanziari che consentano l'indispensabile integrazione delle strutture operative delle diverse componenti della protezione civile. L'amministrazione ha, inoltre, affrontato il problema del nuovo assetto del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e, sulla base delle istanze delle organizzazioni di categoria, ha condiviso l'esigenza di pervenire in tempi ravvicinati ad una organica disciplina che, tenuto conto anche delle più recenti e significative modificazioni, intervenute sul piano istituzionale, con particolare riguardo all'ordinamento del governo locale ed alla riforma sanitaria, provveda a delineare le strutture del Corpo, secondo un modello che, assicurandone la efficacia, ne garantisca l'autonomia funzionale, gestionale ed operativa nell'ambito del Ministero dell'interno. Sulla base delle indicazioni e delle proposte formu-

late dalle organizzazioni sindacali, si è convenuto nella definizione dei contenuti concreti ed essenziali della riforma. Le linee generali della riforma possono essere così sintetizzate: 1) individuazione dei compiti da attribuire direttamente al Corpo, nel quadro della riconosciuta rilevanza sociale del servizio prestato; 2) organizzazione che, in rapporto alla funzione di indirizzo politico, di alta direzione e vigilanza del ministro, delinei nell'ambito del Ministero dell'interno una configurazione autonoma e distinta del Corpo rispetto all'attuale assetto organico del Ministero e con competenze in tema di gestione amministrativa e di programmazione generale dell'attività del Corpo, un vertice del Corpo, di nomina governativa, responsabile operativo del Corpo stesso; 3) determinazione dell'organizzazione e delle procedure relative al Corpo mediante regolamenti in attuazione delle norme di legge relative alla riforma del Corpo; 4) peculiarità del regime contabile, di gestione e dei successivi controlli che, nell'ambito delle disponibilità di bilancio, consenta, in attuazione di programmi generali e settoriali, anche di dimensione locale, l'espletamento del servizio e delle attività in modo adeguato alle esigenze delle collettività; 5) disciplina del rapporto di impiego che anticipi, con i necessari adeguamenti alla specificità delle funzioni del Corpo, quanto previsto dal disegno di legge-quadro sul pubblico impiego; 6) individuazione di modalità di raccordo e coordinamento con gli enti locali per il più compiuto ed efficace esercizio delle rispettive attribuzioni.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Rognoni per la sua ampia relazione. Passiamo ora alle domande.

SUSANNA AGNELLI. Signor ministro, innanzi tutto la ringrazio per la sua relazione estremamente interessante. Una delle cose interessanti che le ho sentito dire, dal mio punto di vista, quello di sindaco di un comune così colpito da incendi di bosco, è che i nostri mezzi aerei antincendio sono del tutto insufficienti. Dal-

l'estate del 1981 ho cercato di muovermi, insieme con altri sindaci italiani che hanno avuto i loro comuni colpiti da incendi - mi riferisco a Ponza, all'Elba, a Taormina, a Portofino, a Capri - nel senso di dotare l'Italia di mezzi aerei sufficienti per spegnere gli incendi boschivi. Devo dire che il nostro risultato è stato assai scarso perché, mentre il ministro Zamberletti ha ricevuto questo gruppo di sindaci e gli ha detto che lui non ha mezzi sufficienti, come ministro della protezione civile, per acquistare questi aerei, il ministro della difesa ha rifiutato di riceverci affermando che non aveva tempo da perdere. Io credo che, quando nel provvedimento sulla protezione civile si indicano i sindaci come soli responsabili al momento di un incidente, forse sarebbe bene che venissero anche ascoltati quando fanno le loro richieste. Lei, signor ministro, dice che sono insufficienti i mezzi aerei antincendio. Che cosa pensa si farà in futuro affinché questi mezzi diventino per lo meno adeguati?

MICHELE ZOLLA. Il ministro ha parlato di autonomia gestionale, funzionale, operativa dei vigili del fuoco rispetto all'attuale struttura del Ministero. Cosa nasce, signor ministro, l'azienda dei vigili del fuoco?

GIUSEPPE RIPPA. Ho una preoccupazione di fondo che segnalo al ministro. Nella sua relazione non mi pare siano emersi alcuni elementi che ci preoccupano relativamente alla definizione di un piano di protezione civile. Mi riferisco a quei rischi di corporativismi amministrativi che costituiscono un ostacolo obiettivo appunto alla definizione di questo piano che deve essere visto nella sua pratica realizzazione. Con questo non intendo saltare a piè pari quelli che sono i problemi interni del Ministero dell'interno, le preoccupazioni che il ministro ci segnalò che il Ministero assumesse sempre di più la configurazione di un ministero di polizia perdendo tutto un insieme di competenze, facendo quindi scattare dei meccanismi di autodifesa degli organici e della struttura

amministrativa complessiva del Ministero stesso. Per scongiurare una configurazione che può essere sbagliata e che nuoce anche alla definizione di un piano di protezione civile serio, si tratta di capire quali sono i problemi sul tappeto e cercare di dare ad essi una risposta positiva in relazione alle urgenze e a quelle che sono le linee di tendenza che dovranno essere sviluppate sul piano legislativo e che siano adeguate ai problemi che vi sono. Credo che questo aspetto non possa essere affidato alla polemica prodotta sulla stampa relativamente alla non disponibilità da parte dei prefetti ad assumere un ruolo ad essi affidato dal nuovo disegno di legge del Ministro per la protezione civile Zamberletti; polemica che non rappresenta certo un fatto secondario ma credo esprima una tensione interna al ministero, con una serie di effetti conseguenti che potrebbero assumere una odiosa configurazione di competitività amministrativa o, all'inverso portare ad una non governabilità sul piano della protezione civile con cui dovremmo fare i conti, infatti mi pare che sarebbe velleitario per l'Alto commissario per la protezione civile configurare un piano che incontri poi ostacoli obiettivi.

Mi pare che i problemi evidenziati nel corso della audizione del ministro Zamberletti fossero anche quelli relativi alle diverse competenze delle regioni e dello Stato ed ai rapporti tra questi intercorrenti e credo che noi abbiamo il dovere di verificare tutti i problemi sul tappeto per poter dare luogo ad una legislazione sulla protezione civile che sia pratica e che non cada sul tessuto amministrativo senza che vi siano i mezzi per renderla attuale. Il problema della protezione civile corrisponde anche ad una effettiva capacità operativa e quindi è necessario riuscire a capire come arrivare alla definizione di un piano di protezione civile anche attraverso una posizione di transizione - se si vuole - e di assestamento di tutti gli organismi. Credo che in assenza di una riforma complessiva dello Stato in questo settore noi potremmo già realizzare metodologie di approccio alla attuazione di leggi che siano

in grado di contenere anche posizioni di transizione, che invece spesso sono mancate ad una visione legislativa puntuale; siccome ora ci siamo dati il compito di una indagine conoscitiva sulla protezione civile, credo sia doveroso cercare di avere parametri necessari per una definizione più puntuale.

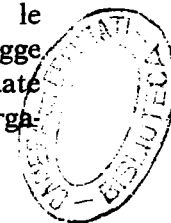
Altro aspetto che non mi è del tutto chiaro è questo ruolo dei Vigili del fuoco più volte richiamato anche da lei. Ricordo che dopo il sisma, quando venne a rispondere alla Camera, lei ci segnalò un'azione di potenziamento della struttura ed anche una riforma dei Vigili del fuoco; dovessi giudicare dai rapporti che ho avuto con ampi settori di questo Corpo dovrei dire che non mi pare che questi siano troppo propensi a dare credito a quanto lei, signor ministro, ha affermato in quanto lamentano, piuttosto, un ritardo gravissimo e manifestano perplessità circa la capacità del Ministero dell'interno di capire i loro problemi ed il ruolo che essi svolgono, forse una insensibilità da parte dell'amministrazione alla comprensione dei problemi che su loro ricadono. Se si pensa, ad esempio, al ruolo che il Ministro per la protezione civile vuole attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che è un ruolo estremamente importante, se si pensa al fatto che da questo Corpo proviene la maggior parte dei tecnici della protezione civile e che esso deve svolgere anche un ruolo di istruzione per tecnici e volontari, si comprende come il Corpo nazionale dei vigili del fuoco abbia un compito di centralità e come affrontare i suoi problemi sia estremamente importante: credo che il fallimento del piano per la protezione civile potrebbe passare anche da qui e quindi bisogna vedere quali risposte dare alle sollecitazioni che vengono da questo Corpo. Faccio queste osservazioni perché ho colto nella sua esposizione una impostazione ottimistica che francamente non mi risulta, anche se ho colto tra le cose da lei dette alcune affermazioni importanti, come ad esempio quella di una competenza autonoma organizzativa ed amministrativa del Corpo che sarebbe una sorta di mediazione tra le domande che vengono

dal Corpo stesso e le esigenze dell'amministrazione. Io faccio queste osservazioni non perché voglia liquidare in poche battute i problemi complessi che sono all'interno dell'amministrazione dell'interno e gli sforzi che bisogna compiere per organizzare il suo ministero in modo da evitare che esso assuma sempre di più le caratteristiche di un ministero di polizia, ma perché voglio capire quali sforzi lei stia compiendo in questa direzione.

Un'ultima considerazione riguarda il proliferare delle potenzialità di rischio che io ritengo siano legate al problema del nucleare, e in questo senso bisogna arrivare a delle conclusioni politiche. Siccome a livello di Ministero dell'industria si sta facendo una scelta nucleare, io mi domando come sia possibile conciliare il fatto che il Ministero dell'interno ci prefiguri un dato rilevante come la crescita del rischio con il varo di un piano nucleare nazionale e come facendo una scelta nucleare sia possibile dare delle risposte rassicuranti sul terreno del controllo del rischio. È questa una risposta che va sollecitata.

Un'ultimissima considerazione, me lo consenta il ministro, riguarda il fatto che egli stesso ha liquidato tutti i problemi dei ritardi relativi al sisma del 1980 su un terreno di danni arrecati alle strutture, che mi sembra una liquidazione delle responsabilità politiche che non mi sento di accettare, anche a livello di indagine conoscitiva, perché in realtà le responsabilità sono molto più gravi.

CONCETTO LO BELLO. Signor ministro, mi pare che lei affermi soprattutto la necessità di rendere efficiente la capacità operativa della struttura portante del sistema di protezione civile, che viene individuata nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Brevemente, anche rialacciandomi a quanto già è stato detto, io vorrei chiederle, signor ministro, se lei ritenga che in presenza della potenzialità dei rischi e della necessità di adeguare la struttura del Corpo nazionale dei vigili del fuoco le disponibilità finanziarie di cui alla legge n. 336 dell'8 luglio 1980 siano adeguate o meno alla strutturazione di una orga-



nizzazione efficiente, perché io ritengo che oltre al problema degli interventi aerei e terrestri, bisognerebbe preoccuparci degli interventi marittimi in talune zone che presentano un'alta potenzialità di rischio, essendo in presenza di una altissima concentrazione di industrie chimiche e petrolchimiche, come la zona sud-orientale sicula. A quel fattore di rischio si aggiunge poi un alto indice di sismicità, come ha evidenziato un'indagine recente.

Un'altra domanda, signor ministro. Lei ritiene che le 3.000 unità previste dal provvedimento in corso di approvazione del quale ci occuperemo domani siano sufficienti a rendere l'organizzazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco adeguata alle esigenze, soprattutto in presenza degli orari di lavoro disposti nel 1976 a seguito dell'accordo tra organizzazioni sindacali e Corpo dei vigili del fuoco? Sappiamo che di fatto quell'orario di lavoro determina una disponibilità ridottissima del personale, ossia le presenze in servizio sono dell'ordine di un terzo dell'organico complessivo.

MARIA AUGUSTA PECCHIA TORNATI. Quella di oggi è la terza audizione che la nostra Commissione svolge sul problema della protezione civile. Nelle riunioni precedenti abbiamo ascoltato i ministri Zamberletti e Lagorio. Dalle cose che ci ha detto oggi il ministro Rognoni mi pare si ponga una questione che i ministri che abbiamo ascoltato precedentemente avevano cercato di esorcizzare parlando spesso - e i testi delle loro relazioni lo dimostrano - di « collegamento », « coordinamento », « collaborazione », « sentiti » eccetera. Mi pare però che, al di là di queste affermazioni nella sostanza pochi elementi siano stati portati alla nostra conoscenza, che testimoniano questa collaborazione o questo coordinamento. Mi riferisco in modo particolare a quanto sta nel concreto avvenendo nel campo della protezione civile, con una premessa, però. Signor ministro, noi abbiamo una legge, quella del 1970, su cui credo non si dovrebbero spendere parole se non per dire che sarebbe bene che venisse il più ra-

pidamente possibile sostituita da un altro provvedimento. D'altra parte non c'è da essere estremamente ottimisti sulla rapidità con cui questa nuova legge potrà essere approvata. Ci troviamo pertanto oggettivamente in un momento di transizione tra una legge vigente, ma inadeguata, e una legge nuova ancora da definire. È chiaro che se uno dei punti maggiormente posti in risalto è stato proprio quello della mancanza di un coordinamento tra i vari corpi e i vari ministeri, mi pare che questo periodo di transizione dovrebbe servire particolarmente per mettere in atto concrete esperienze di collaborazione. Se anche lei, signor ministro, condivide questa necessità, vorrei farle alcune domande alle quali, se collaborazione e coordinamento ci sono stati, lei potrà facilmente rispondere. Mi riferisco innanzi tutto alle somme spese dal Ministero della difesa all'interno dei 650 miliardi previsti dalla legge finanziaria del 1981 per il triennio. Abbiamo sentito parlare della entità e della qualità degli acquisiti (il ministro Lagorio ci ha parlato del potenziamento del servizio aereo e navale). Visto che il ministro non ha sentito i sindacati, do per certo che comunque una forma di collaborazione vi sia stata tra lei e il ministro Lagorio, o tra i suoi funzionari e quelli del Ministero della difesa, affinché su questa scelta potessero esprimersi coloro che hanno esperienza e responsabilità in quel campo. Ma c'è un altro aspetto, quello dell'addestramento del personale. Il ministro Lagorio ci ha parlato di un addestramento che si sta svolgendo per certi aspetti a tappe forzate. Le vorrei chiedere, signor Ministro, questo addestramento così puntualmente finalizzato alla protezione civile con quali rapporti si svolge con i vigili del fuoco se è vero che essi ancora oggi sono la struttura portante della protezione civile e, come lei ritiene, tali resteranno?

PIETRO CONTI. Il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge sulla protezione civile ed è da presumere che prossimamente saremo in grado di lavorare su questo testo ed eventualmente sugli

altri che potranno essere presentati in modo di approntare una nuova normativa sulla protezione civile che renda questo servizio compatibile con le nuove esigenze. Struttura vitale anche all'interno della nuova legislazione sulla protezione civile rimangono i vigili del fuoco. Abbiamo due provvedimenti in discussione in cui si prevede un potenziamento parziale, che risponde alle esigenze più immediate, dei vigili del fuoco. Ciò non annulla — anzi il ministro lo ha richiamato — l'esigenza di una riforma generale del Corpo. Sarebbe estremamente interessante non dico un dibattito parallelo tra i due provvedimenti (quello sulla protezione civile e quello riguardante la riforma dei vigili del fuoco), in quanto costituirebbero due momenti legislativi diversi e due diverse sedi di confronti, ma altresì avere sul tavolo i due testi per comparare la capacità della riforma del Corpo dei vigili del fuoco rispetto al disegno generale di rinnovamento del servizio di protezione civile, in modo da poter valutare ed apprezzare l'uno e l'altro provvedimento. Se fosse possibile avere questo, ciò rappresenterebbe uno stimolo ad accelerare la presentazione di questo provvedimento, anche perché lo stato d'animo all'interno del corpo dei vigili del fuoco non è certo tranquillo. Nei giorni scorsi ci sono state anche esplicite manifestazioni di preoccupazione, quanto meno, rispetto ad un'ipotesi di processo che vada nella direzione opposta rispetto a quella qui affermata, di un nuovo servizio della protezione civile: nella direzione cioè di una progressiva emarginazione, a causa della mancanza e dell'impotenza di tutti gli strumenti, ivi compreso quello dell'autonomia funzionale all'interno del Ministero dell'interno da parte dei vigili del fuoco, indispensabile per rendere il corpo stesso più agile e in grado di avere una sua precisa configurazione nell'ambito del servizio della protezione civile.

VIRGINIO ROGNONI, *Ministro dell'interno*. Più che una replica vorrei fare un discorso imperniato sulle domande e sugli

interrogativi che, sulla base della relazione che ho fatto, i colleghi hanno posto.

All'onorevole Agnelli (che io, cogliendo questa occasione, ringrazio per l'efficace campagna che — come sindaco dell'Argentario — ha condotto non dico promuovendo, ma aiutando a manifestarsi, la coscienza civile in ordine a questi problemi) vorrei dire che, per quanto riguarda la mia amministrazione, sono stati acquistati, proprio per il compito di spegnere il fuoco visto che specialmente d'estate purtroppo da diversi anni a questa parte, si ripetono gli incendi in zone di estremo interesse paesaggistico e culturale), 15 elicotteri, che sono entrati a far parte del patrimonio in dotazione ai vigili del fuoco.

Che le dotazioni, in genere, siano insufficienti, io l'ho dovuto dire con molta franchezza, del resto sono state queste le osservazioni che in quei drammatici giorni abbiamo avuto in via personale e diretta.

Per quanto riguarda la mia amministrazione la notizia che posso dare è questa: l'acquisto dei 15 elicotteri da impiegare per lo spegnimento del fuoco.

Più in generale, il problema degli incendi boschivi è più che altro un problema di soccorso, per cui più che la competenza dei vigili del fuoco entra in gioco quella dell'Alto Commissario per la protezione civile; i rapporti tra Alto Commissario e ministro sono molto intensi, e sulla base di questa premessa posso dire che è anche in corso una trattativa, una iniziativa volta ad una sorta di mutuo soccorso tra i paesi mediterranei, essendo avvertita da parte delle amministrazioni dei vari paesi la necessità di una intensa collaborazione a questo riguardo, nella misura in cui quest'anno anche le forze armate, in particolare l'aeronautica militare, hanno provveduto ad incrementare il parco dei mezzi per l'espletamento di questi compiti. Meno intensi comunque sono i rapporti tra ministro dell'interno e ministro della difesa, di quanto non lo siano quelli tra ministro dell'interno e alto commissario per la protezione civile.

All'onorevole Rippa preciso che dal progetto di legge del Governo per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco non esce l'azien-

da del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ma una struttura del Corpo stesso del tutto diversa, secondo una sua collocazione all'interno dell'amministrazione che gli stessi sindacati hanno riconosciuto essere la più conveniente ai fini del rendimento e dell'efficacia di intervento.

Io capisco le preoccupazioni che sono state le mie e del sottosegretario Spinelli, il quale ha curato in particolare i contenuti di questa riforma, però posso dire che attribuire una completa autonomia al Corpo dei vigili del fuoco — considerando il Corpo stesso in termini di azienda — non credo possa essere un'ipotesi valida ai fini dell'espletamento dei loro compiti istituzionali.

Su questo tema avremo comunque occasione di parlare quando il provvedimento verrà all'esame del Parlamento, e cioè quanto prima, perché esso è già approvato dal Consiglio dei ministri. A questo proposito credo sia opportuno accogliere il suggerimento del presidente di questa Commissione, nel senso che ritengo utile che entrambi i provvedimenti, quello per la protezione civile e quello per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, siano affidati ad uno stesso ramo del Parlamento interessando essi la medesima tematica, anche se la complementarietà in questo caso ha, come esito, l'efficacia dei soccorsi e non c'è spazio per l'enfasi, dal momento che il provvedimento per la promozione civile focalizza l'esigenza di coordinamento delle strutture già esistenti ed appartenenti alla amministrazione (e che continueranno ad appartenere ad essa), e non la creazione di strutture alternative o di nuove strutture. L'onorevole Ripa ha parlato più ampiamente di alcuni temi che la relazione ha introdotto, sia pure in termini allusivi, direi, ed ha parlato della polemica dei prefetti di cui la stampa si è occupata. Io francamente devo dire che questa polemica, se tale è, trova probabilmente la sua origine in un fatto abbastanza anomalo, cioè nel fatto che noi abbiamo assistito alla novità dell'Alto commissario per la protezione civile prima che la nuova legge per la protezione civile lo recepisse e lo collocasse all'interno di un dato ordina-

mentale preciso. Questa anomalia probabilmente ha determinato una serie di supposizioni in cui è difficile anche fare ordine e in cui si può spiegare come si possa dire tutto e il contrario di tutto; certamente attraverso la costituzione di questo Alto commissario c'è stata una fuga in avanti rispetto a tutti i dati normativi che rendano persuasiva e fissino una collocazione precisa all'interno dell'ordinamento di questa figura, per cui si esalta quello che è stato giustamente indicato come il carattere delicato e pericoloso insieme di questo momento di transizione. Abbiamo un responsabile, un capo, che probabilmente è responsabile dal punto di vista politico, perché la gente sa che c'è un Alto commissario per la protezione civile, e invece non è responsabile dal punto di vista istituzionale perché è in attesa di una legge che lo legittimi in relazione ai suoi strumenti, ai suoi poteri, alle sue iniziative e anche alle sue responsabilità. Si tratta, dunque, di un momento di transizione molto delicato, che esige grande equilibrio ma che comporta anche giudizi e valutazioni che sembrano molto polemici. Ci può essere anche, e questo è un problema che riguarda l'amministrazione dell'interno, una sorta di difesa corporativa, ma io ritengo che in ogni caso essa debba essere superata, avendo tutti noi il convincimento che l'unico criterio al quale informare i nostri giudizi e comportamenti sia quello del servizio da rendere al paese: qui non si tratta di portare avanti un discorso, ristretto, di difesa di certe prerogative del ministero, e la stessa cosa ho più volte avuto occasione di dire a proposito della legge sull'assistenza. Se l'amministrazione dell'interno ritiene di prospettare alcune soluzioni contrastate da altri non lo fa perché vuole in mano il carciofo con tutte le sue foglie ma perché ritiene, magari sbagliando, che il servizio meglio possa essere reso da una certa struttura e da un certo modo di collocarsi nell'ordinamento dello Stato.

Che il Ministero dell'interno viva oggi un suo particolare momento è indubbio. Mi pare, per conoscenza diretta, che esistano già delle tesi di laurea sul destino

del Ministero dell'interno ma non solo in Italia bensì nell'Europa intera, su quello che è destinato a diventare e sul ruolo che è destinato ad assumere, in Francia come in Germania. Forse approfittando del contributo di questa Commissione un giorno o l'altro bisognerà anche parlare di queste cose per avere una coscienza anticipata rispetto a problemi la cui maturazione è molto lenta. La cultura amministrativista già si fa carico di questi problemi.

Io ribadisco che all'interno del sistema della protezione civile la struttura servente principale è quella dei Vigili del fuoco, per cui si spiega l'insistenza con la quale l'amministrazione dell'interno ribadisce a vari livelli la necessità di un potenziamento di questo Corpo. Da qui anche la riforma che abbiamo introdotto e che a nostro giudizio è uno strumento non ultimo e non irrilevante per questo potenziamento.

Rippa ha per altro prospettato degli interrogativi che in prospettiva vanno al di là dell'amministrazione dell'interno ma che toccano la competenza più generale delle varie amministrazioni dello Stato, delle varie strutture dell'apparato dello Stato che, nel nuovo sistema della protezione civile e per quella cultura che viene avanti e di cui siamo beneficiari e protagonisti, devono essere coordinate dal Ministero della protezione civile; Alto Commissario, Alto commissariato o Ministero per la protezione civile che in tanto rispondono a questa cultura, che mi pare giusta, in quanto si collochino all'interno di una funzione di mero coordinamento, e quindi costituiscono una struttura estremamente asciutta, anche perché un Alto commissariato che si colloca all'interno della Presidenza del Consiglio pone il Presidente del Consiglio in una posizione di *dominus* di questo sistema e noi sappiamo che tutte le forze politiche, tutti gli esperti imputano alla Presidenza del Consiglio, nell'ambito di una nuova legge che regolamenti diversamente le proprie funzioni, il compito di coordinamento. Le strutture da coordinare sono quelle esistenti e che ai fini della protezione civile devono ristrutturarsi e potenziarsi: secondo le linee che vengono avanti e che vengono enunciate dal nuovo testo

sulla protezione civile è la struttura dei Vigili del fuoco che deve essere potenziata in quanto struttura che rimane all'interno dell'amministrazione che ho l'onore di curare.

Quello che è mancato in passato è, probabilmente, la coscienza delle dimensioni del disastro e della catastrofe dei tempi nostri, e quindi probabilmente è mancato il supporto in termini di ordinamento e di organizzazione, e dunque anche di potere e di responsabilità, del vertice di coordinamento perché la legge del 1970 finiva per affidare il coordinamento a strutture collocate a pari livello o addirittura al di sotto delle strutture da coordinare; basta pensare all'irruzione che necessariamente fanno le forze armate nello scenario della catastrofe, per vedere come il potere di coordinamento non possa non collocarsi a livello più alto.

Nell'ambito del progetto di riforma della protezione civile la distinzione tra i vari interventi mi pare venga individuata nella dimensione dell'evento che rende necessario un certo tipo di soccorso. Quando ad un determinato evento si può rimediare — saranno i casi più numerosi — con la struttura dei vigili del fuoco, ma c'entra l'amministrazione dell'interno con la sua struttura del Corpo dei vigili del fuoco. Quando occorre un intervento che coinvolga più amministrazioni (marina mercantile, forze armate, ad esempio) e si pone il problema del coordinamento, allora scatta anche sul piano delle responsabilità istituzionali e delle iniziative istituzionali la protezione civile intesa come struttura.

Per quanto riguarda la domanda su come siano stati spesi per il 1981 i 650 miliardi in dotazione del bilancio della difesa, non ho ora elementi per dare una risposta soddisfacente.

Condivido l'osservazione che è stata fatta sulla necessità di utilizzare in questo periodo di transizione tutti i mezzi per consumare le varie esperienze di collaborazione. C'è stato qualche episodio di vigili del fuoco riluttanti ad essere coinvolti in esercitazioni. Si tratta di episodi molto gravi che, a mio avviso, devono essere rapidamente circoscritti ed isolati, eliminan-

dosi anche le cause che li hanno determinati. Sono un altro indizio, un'altra spia della necessità di avere un coordinamento ad altissimo livello, praticamente a livello di Presidenza del Consiglio con relativi meccanismi di delega all'Alto commissariato, in quanto l'autonomia delle forze armate, l'autonomia dei vigili del fuoco e quella dei servizi prestati a tal fine da altre, autonome amministrazioni mettono in evidenza questo problema. Bisogna anche che i vigili del fuoco assumano una loro posizione, e che il dibattito che vi sarà in Parlamento sui due provvedimenti riguardanti rispettivamente la protezione civile e la riforma dei vigili del fuoco sia così chiaro da porre tutta la struttura in un corretto atteggiamento rispetto ad essi. Per quanto ne so (lo dico rispondendo ad alcuni colleghi che si sono riferiti a valutazioni, a giudizi e a comportamenti che si sono avuti all'interno del Corpo) i vigili del fuoco sono abbastanza perplessi e critici nei confronti del provvedimento sulla protezione civile. Mi rendo conto che possono accettare con fastidio la distinzione tra il loro intervento e quello di protezione civile che sarebbe imputabile ad una struttura diversa e superiore a quella dei vigili del fuoco e mi rendo anche conto che può essere fastidioso per i vigili del fuoco pensare a propri interventi che non siano di protezione civile. Si tratta di mettersi d'accordo e di creare una struttura appagante per tutti. Se si incendia l'albergo Plaza di Milano, questo è un problema dei vigili del fuoco, anche se naturalmente saranno interessate le strutture sanitarie eccetera. Ma quando vi è una catastrofe come quella di Seveso o un terremoto delle dimensioni di quello che vi è stato recentemente, è chiaro che la struttura dei vigili del fuoco non può che essere una delle tante strutture con compiti di soccorso della popolazione, e di protezione civile.

Credo con questo di aver risposto in maniera soddisfacente a tutte le domande ed osservazioni che mi sono state fatte.

FRANCESCO SPINELLI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Per quanto riguarda la

legge n. 336 ritengo, ragionando in termini ottimali, che essa andrebbe rifinanziata perché è chiaro che l'inflazione porta già a una svalutazione delle risorse finanziarie assegnate, nell'ambito di un piano poliennale, da quel provvedimento al Corpo dei vigili del fuoco. Naturalmente bisogna fare i conti con tante cose e con quello che è lo stato particolare dell'economia del paese e della finanza pubblica.

Per quanto riguarda il provvedimento che dovremo presto esaminare, relativo all'aumento delle unità del Corpo dei vigili del fuoco, se esso verrà rapidamente approvato in via definitiva esso apporterà, pur prevedendo un'assunzione triennale di queste unità, un notevole beneficio alla funzionalità del Corpo stesso: anche se debbo convenire con l'onorevole Lo Bello che, essendo quello del Corpo dei vigili del fuoco un servizio continuativo che si esplica per ventiquattr'ore, anche a causa di questo tipo di orario di lavoro in effetti i vigili in servizio per ogni turno saranno circa un quarto dell'organico. Quindi non dobbiamo far conto sulle 16.000 unità attuali e sulle 20.000 di domani, ma solo su un quarto di queste unità in servizio nel momento in cui accade qualcosa. È indubbia pertanto la necessità di aumentare l'organico, così come è indubbio che accanto agli operatori professionali, specialmente in casi di calamità di notevole entità, bisognerà pensare al supporto non solo di altre forze e di altri enti, come le forze armate, le guardie forestali, le forze di polizia eccetera, ma anche al supporto dell'opera del volontariato. Questo discorso richiede obiettivamente un esame attento, perché l'opera del volontariato sia efficace e non approssimativa e perché, d'altro canto, sia un volontariato vero e proprio e non una forma surrettizia di occupazione o di sottoccupazione come è accaduto in alcune regioni specie per l'opera di spegnimento e di prevenzione degli incendi boschivi durante l'estate. Ma ripeto, questo è un discorso che meriterebbe una seduta a parte e del quale anche il nuovo disegno di legge sulla protezione civile si occupa in termini di carattere generale.

NELLO BALESTRACCI. Mi pare che l'ultima parte delle risposte del ministro abbia colto un problema molto delicato: a parte una confusione terminologica - che non è però soltanto tale - tra protezione civile e difesa civile, che può anche creare quei problemi che sono stati ricordati dal ministro, credo che nella stessa accezione di protezione civile occorra, per lo meno, distinguere alcune fasi che sono però a responsabilità istituzionale molto diversa, sulle quali occorre riflettere.

Per quanto riguarda la seconda fase della protezione civile, cioè il soccorso, considerando anche le altre relazioni dei due ministri, posso dire che abbiamo sentito cose abbastanza consentanee, mentre nei confronti della prevenzione non mi pare di aver avuto notizie particolarmente rassicuranti.

Alcuni aspetti della prevenzione sono chiaramente di responsabilità nazionale (per esempio, le centrali nucleari), ma per tutta una serie di eventi che si sono drammaticamente verificati sul territorio la prevenzione a livello locale, sia comunale che regionale, ha dimostrato una lacuna sostanziale; evidentemente i tempi di trasferimento dei poteri e la predisposizione degli strumenti di controllo sono stati ancora

troppo brevi. Credo pertanto che nel disegno di legge - che si conosce ancora soltanto per larghe linee - occorrerà insistere particolarmente sull'aspetto della prevenzione, la conoscenza del quale è determinante anche nei confronti dell'individuazione degli interventi. Chiedo pertanto al ministro se questo legame tra le due fasi è esplicito, nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri, oppure se ci sono dei punti che non sono stati ancora sufficientemente elaborati d'intesa anche con gli enti locali.

VIRGINIO ROGNONI, *Ministro dell'interno*. Nel testo finale del disegno di legge sulla protezione civile il tema della prevenzione è largamente trattato attraverso il coinvolgimento anche delle autonomie locali e di tutte le strutture verticali, quali il CNR e gli altri istituti scientifici.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Rognoni e il sottosegretario Spinelli per il loro intervento.

La seduta termina alle 11,40.