

## COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E INTERNI

## V

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 SETTEMBRE 1993

*(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)*AUDIZIONE DEL SOTTOSGREGARIO DI STATO PER IL COORDINAMENTO DELLA  
PROTEZIONE CIVILE, ONOREVOLE VITO RIGGIO, SULL'APPLICAZIONE DELLA  
LEGGE 24 FEBBRAIO 1992, N. 225, « ISTITUZIONE DEL SERVIZIO NAZIONALE  
DELLA PROTEZIONE CIVILE », ANCHE IN RELAZIONE ALLA EMERGENZA INCENDI

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ADRIANO CIAFFI

## INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
<b>Audizione del sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile, onorevole Vito Riggio, sulla applicazione della legge 24 febbraio 1992, n. 225, « Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile », anche in relazione alla emergenza incendi:</b>	
Ciaffi Adriano, <i>Presidente</i> .....	95, 106, 108, 115, 119
Boato Marco (gruppo dei verdi) .....	106, 112, 116, 117, 119
Brunetti Mario (gruppo rifondazione comunista) .....	98, 111, 112
Capria Nicola (gruppo PSI) .....	112, 114
Giuliani Francesco (gruppo dei verdi) .....	109, 110, 114
Lettieri Mario (gruppo PDS) .....	108, 110, 111
Riggio Vito, <i>Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile</i> .....	96, 98, 108, 112, 115, 117, 119
Soddu Pietro (gruppo DC) .....	107
Tassi Carlo (gruppo MSI-destra nazionale) .....	107
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Ciaffi Adriano, <i>Presidente</i> .....	95

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9,20.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

**PRESIDENTE.** Propongo che la pubblicità della seduta venga assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile, onorevole Vito Riggio, sulla applicazione della legge 24 febbraio 1992, n. 225, « Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile », anche in relazione alla emergenza incendi.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del sottosegretario di Stato, onorevole Vito Riggio, sulla applicazione della legge 24 febbraio 1992, n. 225, « Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile », anche in relazione alla emergenza incendi.

Desidero ringraziare il sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile, onorevole Riggio, per aver aderito subito alla nostra richiesta di una comunicazione del Governo in ordine alla emergenza incendi. Giustamente, l'onorevole Riggio ha voluto allargare tale tema, anche in considerazione della competenza primaria della nostra Commissione, a quello sullo stato di applicazione della legge 24 febbraio 1992, n. 525, istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile.

Come i colleghi presenti ricorderanno (mi riferisco, in particolare, all'onorevole Soddu) e come lo stesso onorevole Riggio ricorderà, essendo stato membro di questa Commissione, abbiamo lavorato per anni su un procedimento, reso complesso dal messaggio di rinvio da parte del Presidente della Repubblica, relativo alla legge-quadro della protezione civile, presumendo che con quella stessa legge sarebbe stato possibile definire una serie di competenze distribuite, in vari ministeri e in modo verticale nel nostro ordinamento, secondo una architettura semplice e certa.

Non saprei dire se siamo riusciti a raggiungere il nostro scopo, è certo, comunque, che non possiamo attribuire gli incendi al funzionamento o meno di una legge, anche se la tempestività e la razionalità degli interventi di soccorso dipendono anche dalla funzionalità del sistema organizzativo preventivo.

È su questi temi dunque che ritengo si soffermerà stamane il sottosegretario di Stato.

Dopo l'intervento dell'onorevole Riggio, il quale produrrà tra l'altro anche una relazione scritta utile per un nostro approfondimento della materia, i colleghi qui presenti potranno rivolgere dei quesiti al rappresentante del Governo, ai quali quest'ultimo potrà rispondere oggi stesso. Un più approfondito esame delle questioni verrà invece svolto nel corso di un'altra seduta, in cui rifletteremo sulle eventuali conseguenze di ordine legislativo che si dimostreranno necessarie, anche alla luce di quanto ci dirà il rappresentante del Governo. Poiché alcune di queste conseguenze risulterebbero già predisposte, le stesse potrebbero essere oggetto di dibattimento.

tito, magari anche in modo informale, al fine di arrivare eventualmente ad una loro formalizzazione.

Ciò detto, do senz'altro la parola al rappresentante del Governo.

VITO RIGGIO, *Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile*. Signor presidente, sono lusingato da quanto ella ha detto nei miei confronti, anche perché è la prima volta che intervengo in qualità di membro del Governo in questa Commissione, dove ho lavorato per tanti anni come componente della medesima.

Il 26 agosto scorso ho fatto una comunicazione urgente al Senato sull'andamento della campagna antincendi, sul numero di incendi accertati e sulle modalità del loro spegnimento, nonché, insieme al senatore Murmura, sull'accertata natura dolosa della maggior parte degli incendi boschivi in Italia.

Dal punto di vista dell'emergenza, rispetto a quanto riferito nella suddetta occasione, posso aggiungere che, da quella data ad oggi, sono stati impiegati da parte del centro aereo unificato (è l'unica materia rimasta di competenza del Dipartimento per la protezione civile) ulteriori mezzi con risultati complessivamente analoghi a quelli che avevamo denunciato. Del resto, a giugno avevamo già anticipato che quest'anno la situazione si sarebbe dimostrata particolarmente difficile sia per ragioni meteorologiche sia per un mancato accertamento delle responsabilità da parte degli enti locali, in particolare delle regioni, in ordine all'intera opera che è a monte rispetto all'intervento del centro aereo: parlo dell'opera di prevenzione, di allertamento e di spegnimento.

Anche sulla base dei dati contenuti nella tabella allegata alla mia relazione scritta, è facile constatare subito che, rispetto agli anni 1991-92, quest'anno il numero degli interventi del centro aereo unificato, a mezzi sostanzialmente costanti, salvo l'aggiunta disposta dopo il 7 agosto di un altro G 222 e di un C 130 da parte dell'aeronautica militare (ma il numero di *Canadair* e di elicotteri è rimasto

invariato), ha registrato un aumento di quasi quattro volte degli interventi aerei. Il che è indubbiamente dovuto al maggior numero di incendi che sono stati appiccati o che si sono accesi (personalmente preferisco dire che sono stati appiccati, anche sulla base di risultanze evidenti); si segnala tuttavia una difficoltà soprattutto sul fronte degli interventi preventivi e di spegnimento a terra. Più volte si chiama l'aereo, più volte evidentemente si interviene in una situazione di disagio, che non è stata contenuta per tempo dove andava contenuta: se infatti il fuoco non si spegne nei primi trenta minuti, è facile — soprattutto in alcune regioni come la Sardegna o in alcune aree del paese — che si determinino immediatamente le condizioni per una precatastrofe. A quel punto il mezzo aereo diventa l'unico utilizzabile. In alcuni casi, per esempio a Capri, vi erano difficoltà di lancio da parte degli aerei a causa dell'intensa urbanizzazione; i fuochi si sono sviluppati lungo la verticale delle case e spesso il *Canadair* non ha potuto lanciare. Si tratta infatti di una bomba, la cosiddetta *water bomb*, di quattro tonnellate di liquido che non sempre può essere sganciata.

La tabella offre un quadro aggiornato al 14 settembre del numero degli interventi compiuti. Devo dire subito ai colleghi della Commissione affari costituzionali che ho trovato molto singolare e da correggere — ho cercato per la mia parte di farlo dal punto di vista delle comunicazioni esterne — una situazione per la quale dal 1977 tutti sanno che queste competenze sono state trasferite integralmente alle regioni, ma tutti fanno finta di non saperlo, ritenendo ancora che esista un Ministero della protezione civile cui fanno capo le responsabilità in ordine alla materia degli incendi boschivi.

Tanto radicata è questa convinzione che anche qualche illustre collega dell'altro ramo del Parlamento ha ritenuto di doverne trarre delle ovvie conseguenze: se c'è un responsabile e gli incendi non si spengono, è giusto che questa responsabilità venga evidenziata.

Allora, per memoria — non ce ne sarebbe bisogno — ho voluto ripassare l'andamento legislativo sia in materia di protezione civile, sia in materia di incendi boschivi. Non lo leggerò; poiché la relazione è stata distribuita tenderei a sunteggiare.

Si può dire che sostanzialmente dopo i primi esperimenti del 1970 — la prima normativa generale sull'embrione di protezione civile, come è noto, è la n. 996 del 1970 recante « norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità », il cui regolamento di attuazione è intervenuto dopo più di dieci anni, il 6 febbraio 1981, quando già eravamo nella fase di istituzione del Ministero — i compiti di organizzazione della protezione civile furono attribuiti integralmente al Ministero dell'interno, che vi avrebbe dovuto provvedere d'intesa con le altre amministrazioni interessate. Al ministro dell'interno in quella fase — siamo all'inizio degli anni settanta e quindi per il decennio settanta-ottanta così è stato — era devoluta al momento dell'evento calamitoso la direzione e l'attuazione del coordinamento di tutte le attività svolte dalle amministrazioni dello Stato (regioni, enti pubblici territoriali e istituzionali).

Questo modello è stato sostanzialmente adoperato in tutta Europa; fanno capo al ministro dell'interno, oltre ai compiti di ordine pubblico, anche quelli di protezione civile, tant'è che troviamo qualche difficoltà nei rapporti nell'ambito della Comunità europea per questa materia. Per esempio, abbiamo concluso un accordo quadro con la Francia per l'utilizzazione congiunta dei mezzi aerei di spegnimento per quanto riguarda la Liguria e la Corsica ed ho difficoltà ad incontrarmi con il ministro dell'interno Pasqua perché evidentemente c'è un'asimmetria tra il loro e il nostro dicastero dell'interno; si fa fatica a spiegare ai francesi che, mentre le competenze in materia di Corpo nazionale dei vigili del fuoco in Italia sono rimaste al Ministero dell'interno, esiste presso la Presidenza del Consiglio dal 1992 con una nuova disciplina un dipartimento per il coordinamento della protezione civile.

Debbo dire che questo tipo di modello istituzionale ha ingenerato equivoci anche ieri. Avete letto tutti che è stato soppresso un comitato per la protezione civile; perfino i miei uffici avevano pensato che questa misura interessasse il comitato previsto dalla legge varata da questa Commissione, che è fondamentale ai fini del coordinamento, ossia quello che, in caso di grande emergenza dichiarata dal Consiglio dei ministri, si riunisce presso la Presidenza del Consiglio, è diretto dal Presidente o dal Ministro.

In esso sono rappresentate tutte le altre amministrazioni, il Ministero dell'interno (direzione generale dei servizi della protezione civile antincendio), quello della difesa e tutti gli altri ministeri interessati. Invece, è stato soppresso un comitato della protezione civile presso il Ministero dell'interno che risaliva alla legislazione precedente.

Dico questo perché, anche dal punto di vista linguistico, l'idea che la protezione civile si identifichi con il Ministero della protezione civile è ancora radicata sebbene sia stata varata una legge-quadro che, dalla metà degli anni settanta, ha preso atto del trasferimento delle competenze in materia di protezione civile alle regioni — faccio riferimento all'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 — limitandosi la competenza dello Stato « agli interventi di primo soccorso in caso di catastrofi o calamità naturali di particolare gravità ».

Tale norma non fu rispettata, tant'è che poi sulla base di tale mancato rispetto venne messo in cantiere il disegno di legge-quadro medesimo. Appunto nella legge n. 225 si precisa che i compiti dello Stato sono limitati soltanto al primo soccorso e alle opere di primo ripristino, mentre tutto il resto — gestione del territorio, ricostruzione e quant'altro — non può essere di competenza statale, ma regionale.

Per quanto riguarda la difesa dei boschi dagli incendi boschivi nello stesso DPR n. 616, l'articolo 69 testualmente così stabilisce: « Sono altresì trasferite alle regioni le funzioni di cui alla legge 1° marzo 1975 n. 47, contenente norme integrative per la

difesa dei boschi dagli incendi ». La legge n. 47 del 1975 non è mai stata abrogata ed è rimasta in vigore. Dispone che le regioni predispongano dei piani « anche sulla base di intese interregionali » (aggiunge il DPR n. 616). Questi piani debbono prevedere in primo luogo che, in caso di incendio di essenze erboree, vengano sostituite con essenze erboree meno esposte a pericolo di incendio. Per dirla in maniera più semplice — mi scuso con i colleghi del gruppo verde — le conifere quando bruciano vanno sostituite con latifoglie; è accaduto normalmente proprio il contrario, in quanto ogni qual volta brucia un bosco di latifoglie esse vengono sostituite con conifere che, dal punto di vista dell'apprensibilità al fuoco, sono veri e propri reclami di incendi. Nella legge del 1975 è scritto anche che le regioni che hanno competenza anche per la materia del rimboschimento di intesa con il corpo forestale debbono provvedere in primo luogo a questo tipo di sostituzione.

In secondo luogo, i piani debbono prevedere all'interno dei boschi viali tagliafuoco, in modo tale che l'incendio non si propaghi da un punto all'altro del bosco e deve essere regolamentato il pascolo così da operare una naturale ripulitura del sottobosco. Avete visto tutti in che condizioni sono tenuti spesso anche i boschi demaniali, oltre che quelli privati; sotto il fogliame si accumula un residuo di sottobosco che, seccando, rappresenta un vero e proprio camino dal punto di vista della presa del fuoco.

In terzo luogo, le regioni devono fare in modo che presso ogni bosco o coltivazione erborea esistano appresamenti e vasche per il rapido intervento sia da terra sia dall'alto con gli elicotteri.

In quarto luogo, devono essere previsti nei piani meccanismi di vigilanza, anche, secondo quanto dice la legge, attraverso il ricorso al volontariato.

Questi piani secondo la legge del 1975 avrebbero dovuto essere controllati dal Ministero per gli affari regionali di intesa con l'allora Ministero per i beni culturali e ambientali. Con il passaggio delle competenze operato dall'articolo 69 del DPR

n. 616, si precisa che « le regioni provvedono altresì a costituire servizi antincendi boschivi. Resta ferma la competenza dello Stato in ordine all'organizzazione e gestione, di intesa con le regioni, del servizio aereo di spegnimento degli incendi e dell'impiego del Corpo dei vigili del fuoco ».

La legge n. 47 — che, ripeto, è ancora in vigore —, oltre a porre il principio già esposto, istituiva nell'ambito del Ministero dell'agricoltura, che avrebbe dovuto utilizzare il Corpo forestale dello Stato, il servizio antincendio boschivo, nonché un ufficio per lo studio e la difesa dei boschi dagli incendi. Stabiliva inoltre che l'avvistamento, lo spegnimento e la circoscrizione degli incendi sono in prima istanza compito delle autorità locali competenti e precisamente delle stazioni forestali, delle stazioni dei carabinieri, e dei comuni. Questo concetto è stato poi ribadito dalla legge n. 225, la quale dichiara che le autorità di protezione civile sono in primo luogo il comune, quindi la provincia, la regione e soltanto in ultima analisi la Presidenza del Consiglio nel caso di grande calamità.

MARIO BRUNETTI. Lo spengono con le mani, con lo spunto ?

VITO RIGGIO, *Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile*. Lo spengono con i loro bilanci, secondo quanto è previsto dalla legge. Sto parlando di una legge che è stata approvata dal Parlamento, non di una mia riflessione privata.

La legge n. 47 prevede, infine, che in caso di incendio l'organo forestale competente curi l'immediato invio di propri tecnici, i quali, qualora l'incendio abbia assunto o minacci di assumere carattere tale da non potere essere circoscritto e spento con le sole forze a disposizione degli organi locali, dirigono e coordinano gli interventi chiedendo la collaborazione dei vigili del fuoco ed eventualmente delle forze armate.

Il sistema di difesa del patrimonio boschivo, pertanto, veniva affidato dalla legge prevalentemente alle autorità locali —

in particolare alle regioni — mentre il punto di riferimento a livello di amministrazione centrale era costituito essenzialmente dal Ministero dell'agricoltura da cui dipende il Corpo forestale dello Stato, ad esclusione delle regioni a statuto speciale (in particolare in Sicilia, dal 1956, il Corpo forestale dello Stato è stato trasferito alla competenza regionale), nonché dal Ministero dell'interno da cui dipende il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Le regioni nel corso di questi anni hanno adottato proprie normative, che hanno disciplinato più in dettaglio i procedimenti di formazione ed i contenuti dei piani di difesa e di conservazione del patrimonio boschivo, nonché l'utilizzazione delle opere e dei mezzi per la predisposizione dell'estinzione degli incendi boschivi. Segnalo in particolare alcune leggi importanti, come quelle della regione Sardegna e della regione Sicilia, e dico a titolo puramente informativo, grazie ad una ricognizione che si è fatta all'interno del consiglio nazionale della protezione civile, che quest'anno la Sardegna ha speso 60 miliardi per la lotta agli incendi ed altrettanti ne ha spesi la Sicilia, mentre l'intera dotazione finanziaria per il Corpo forestale dello Stato è di 53 miliardi. Queste somme normalmente prevedono stanziamenti ai comuni perché si dotino di strumenti per lo spegnimento e la prevenzione ed ulteriori precisazioni in ordine all'acquisto eventuale di mezzi (molte regioni hanno noleggiato elicotteri per l'avvistamento ed il pronto intervento); dal punto di vista del dettato normativo le leggi regionali sono di notevole precisione ed attendibilità scientifica e possono rappresentare un utile punto di riferimento, sempre che se ne curi l'effettiva implementazione (è un problema sul quale non possiamo, allo stato, vigilare e dirò poi quanto presumiamo di poter fare).

Devo inoltre ricordare che questo sistema ha avuto ulteriori stratificazioni normative con l'istituzione del dipartimento della protezione civile; non racconterò questa storia, che è nota alla Commissione per averla vissuta, dalla costituzione del fondo per la protezione civile all'istituzione, per quanto concerne il set-

tore della difesa dagli incendi, con DPCM del 14 settembre 1984, del COAU, ossia del centro operativo aereo unificato. Si disse che, poiché il decreto del Presidente del Consiglio n. 616 lascia allo Stato le competenze in ordine alla gestione del centro operativo aereo unificato, occorre che tale centro venga collocato presso il dipartimento appena istituito della protezione civile. La lunga storia che ho riassunto, che è a tutti nota, si caratterizza per tre circostanze: innanzitutto la legge 24 febbraio 1992, n. 225, viene ad inserirsi in un ordinamento amministrativo caratterizzato dalla frammentazione delle competenze e dall'esistenza di molteplici autorità che si occupano di protezione civile. Il sistema si è originariamente sviluppato all'insegna del bipolarismo ministro degli interni-ministro senza portafoglio per la protezione civile, cui si aggiungono altre autorità (a livello centrale il ministro dell'agricoltura e, in ordine ai parchi, bisognerebbe ora aggiungere il ministro dell'ambiente), nonché le regioni.

La legge n. 225, di cui oggi è presente il promotore, onorevole Capria, mantiene questo pluralismo, rafforza la tendenza al decentramento ed opera una razionalizzazione della figura del dipartimento della protezione civile. Bisogna infatti osservare come la situazione su cui interviene la legge si caratterizzava per un processo di consolidamento della figura del ministro senza portafoglio e del dipartimento, che avevano conquistato un loro spazio nel sistema della protezione civile. Di tale processo la legge prende atto, stabilizzando queste figure e ponendo dei limiti molto precisi alle possibilità di abuso insite nella precedente disciplina, soprattutto per quanto riguarda le ordinanze di urgenza.

Infine, va osservato come restino alle dipendenze di altri ministeri i corpi specialistici dotati delle competenze, delle professionalità e delle attrezzature per fronteggiare le emergenze, ed in particolare gli incendi e cioè il Corpo dei vigili del fuoco, che rimane al Ministero dell'interno, ed il Corpo forestale dello Stato, che rimane al Ministero dell'agricoltura.

La legge attribuisce al dipartimento della protezione civile i seguenti compiti fondamentali: in primo luogo quello di predisporre, sulla base degli indirizzi approvati dal Consiglio dei Ministri ed in conformità ai criteri determinati dal Consiglio nazionale della protezione civile, i programmi nazionali di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio (fra le quali non è contenuta nella legge quella del rischio derivante da incendio, che abbiamo inserito attraverso una delibera del Consiglio dei Ministri del giugno 1993), i programmi nazionali di soccorso ed i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza. In secondo luogo di proporre al Consiglio dei ministri, al verificarsi di un evento catastrofico e di calamità naturali, la deliberazione dello stato di emergenza; per l'attuazione degli interventi conseguenti si provvede anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Sinteticamente si tratta di tre tipi di emergenza, di primo, di secondo e di terzo livello. Le prime due, che possono essere fronteggiate direttamente dal prefetto, sono di competenza di quest'ultimo, il quale dichiara lo stato di emergenza o si avvale di altre strutture, per esempio l'esercito, coordinandolo in sede locale. Esiste poi un tipo di evento particolare, che richiede la delibera dello stato di eccezionale calamità tramite delibera del Consiglio dei Ministri e dà luogo ad ordinanza; vi abbiamo fatto ripetutamente ricorso dal mese di maggio per l'emergenza causata dalle bombe, che hanno determinato una condizione di allarme particolare. Tuttavia anche in quel caso la nomina del responsabile per l'emergenza è stata decentrata ai prefetti e — devo dire — sta dando notevoli risultati, considerati i tempi rapidi ed anche il risparmio che si sta realizzando sugli stanziamenti.

Per quanto riguarda specificamente la problematica degli incendi, non è stata abrogata la normativa precedente, con la conseguenza che permane il quadro normativo ed organizzativo precedentemente descritto, cui si aggiunge la funzione pro-

grammatoria della protezione civile. Del resto, la stessa legge n. 225 del 1992 ha espressamente riconosciuto, nell'ambito più generale della protezione civile, il fondamentale ruolo delle regioni, anzi lo ha accentuato. Queste, stabilisce l'articolo 12, provvedono alla predisposizione ed attuazione dei programmi regionali di previsione e prevenzione e svolgono, nei limiti delle proprie competenze, le attività di protezione civile.

In sostanza, tutta la fase della programmazione a livello regionale è di spettanza delle regioni. Ora, molte regioni hanno provveduto alla redazione di piani di prevenzione contro gli incendi, ma soltanto talune hanno proceduto anche al loro aggiornamento. Cito due casi, la regione Sicilia, che ha un piano, mai aggiornato, che risale al 1978, ed il Friuli-Venezia Giulia, che ha un piano approvato con decreto del presidente della giunta il 29 gennaio 1992; nel mezzo vi è tutta una vasta gamma di aggiornamenti o non aggiornamenti, che sto provvedendo ad istruire con l'unico strumento di raccordo con le regioni a disposizione della protezione civile. Tutta la fase dell'intervento successivo all'incendio è di spettanza di autorità locali (comuni, stazioni dei carabinieri e regioni), nonché di alcuni corpi speciali dello Stato, come il Corpo forestale e quello dei vigili del fuoco, dipendenti organicamente e funzionalmente dai due ministeri che ho citato prima.

A livello locale resta problematico il ruolo del prefetto. Certamente rientra tra le componenti del servizio nazionale della protezione civile, ma nel caso degli incendi è in concreto difficile fissarne i poteri; questa estate si sono verificati molti casi in cui i prefetti, visto l'allarme suscitato, hanno dichiarato lo stato di emergenza ma, non avendo un'attrezzatura tecnica, non sono riusciti nell'azione di coordinamento, provocando in qualche modo una sorta di rallentamento delle operazioni. Infatti, il loro punto di vista era quello di impedire l'emergenza e quindi spesso drottavano le strutture operanti sul territorio alla salvaguardia dei centri abitanti, il che ha determinato in molti casi un affol-

lamento giusto rispetto ai centri abitati, ma una totale scopertura, per esempio, dei boschi. In Sardegna i fuochi sono stati appiccati sia in direzione dei villaggi turistici, e quindi si è provveduto giustamente agli sgomberi e all'evacuazione, ma contemporaneamente anche nelle zone interne nelle quali, salvo l'intervento aereo, non restava alcuna possibilità di ulteriore contenimento del fuoco. Dico questo perchè dovremo armonizzare questi compiti sulla base della legge n. 225; nel caso dell'emergenza dovrebbe infatti scattare la normativa ordinaria, ma credo che bisognerà dotare le prefetture di personale tecnico specializzato anche per le altre emergenze (penso alle frane, alle inondazioni, ai vulcani ed alle calamità di ordine naturale). A questa evenienza aveva in parte provveduto con propria ordinanza il ministro Capria in occasione del terremoto in Sicilia attraverso la selezione di personale specializzato, che in parte è stato poi licenziato per il venir meno di quella emergenza; inoltre, molto spesso, i prefetti segnalano, soprattutto in materia antincendi, la difficoltà di coordinare autorità fortemente specializzate come l'ingegnere del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e l'ingegnere del Corpo forestale.

Per quanto riguarda il dipartimento della protezione civile, che mi è stato affidato nel maggio di quest'anno, è rimasta la gestione del centro operativo unificato, che si avvale di cinque velivoli CL 215, conosciuti come *Canadair*; cinque velivoli G 222; un velivolo C 130 e nove elicotteri così distribuiti: CH 47, cioè elicotteri *Chinook*, normalmente in dotazione all'esercito per operazioni militari, ABG 12, che sono abilitati alla guida anche da parte di piloti civili e AB 212.

Gli interventi che sono stati realizzati nel corso di questa estate sono sintetizzati nelle tabelle allegate alla mia relazione. Da esse si evince come alcune regioni, come il Trentino-Alto Adige, la Valle d'Aosta ed il Friuli-Venezia Giulia, fino al 31 agosto 1991 non abbiano richiesto alcun intervento al centro nazionale. Invece la maggior parte delle richieste, circa l'ottanta per cento, proviene da alcune regioni come

la Sardegna, il Lazio e la Liguria e, sia pure in misura inferiore, la Sicilia e la Puglia. Su 800 interventi della protezione civile, l'80 per cento è concentrato in queste regioni, ma alcune non hanno affatto richiesto l'intervento di mezzi aerei perché sono riuscite a controllare gli incendi da terra o perché hanno provveduto con proprie attrezzature. Ad esempio, la Toscana ha una gestione di allertamento e spegnimento realizzata a mezzo di elicotteri dell'*Aerospatial* con una società a capitale prevalentemente della regione siciliana. Trattandosi di una società a capitale prevalentemente regionale che sta sul mercato, ha fatto delle offerte e dal 1979 è stata chiamata ad operare legittimamente presso la Toscana. Si tratta di mezzi di proprietà, acquistati con fondi regionali siciliani, che però sono stati impiegati in Toscana.

Dall'osservatorio nazionale posso dire che il risultato è che la Sicilia, al pari della Sardegna, ha richiesto 80 volte l'intervento del mezzo aereo, mentre la Toscana l'ha fatto due volte.

Come si evince da tale rassegna, il Dipartimento della protezione civile, in materia di prevenzione e spegnimento degli incendi, non ha affatto la prevalenza delle competenze bensì essenzialmente compiti di programmazione e di coordinamento e poi di gestione del centro aereo unificato.

Piuttosto sono molti i soggetti, sia a livello centrale che locale, investiti di competenza in materia ed anche soggetti con compiti di coordinamento.

Anche in tale materia — vorrei dirlo sommariamente in questa sede — si registra un esempio di quella « incerta distribuzione delle funzioni » cui il ministro, professor Sabino Cassese, ha dedicato uno dei capitoli del suo recente rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni.

Per altro, secondo l'iniziale impostazione della riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, i Dipartimenti dovevano essere agili strutture in cui venivano aggregate funzioni omogenee, diret-

tamente serventi rispetto ai compiti di direzione e di coordinamento della Presidenza del Consiglio.

In realtà, nonostante questo sforzo legislativo, presso il Dipartimento è rimasto un residuo della precedente logica ministeriale. Ad esempio, il Dipartimento della protezione civile gestisce ancora gli interventi per Monterusciello. Sulla base di leggi speciali per la calamità naturale verificatasi nel 1981, tale Dipartimento è costretto a realizzare contratti di manutenzione per semafori, strade e le fognature di una vera e propria città qual è Monterusciello, perché non essendo ancora stati fatti gli accatastamenti non si è provveduto al trasferimento di queste competenze alla regione Campania. Questo mi sembra un esempio di assoluta sovrapposizione delle funzioni, per cui ho immediatamente richiesto alla suddetta regione di assumere tali responsabilità perché è del tutto incongruo, rispetto alla legge del 1992, che si continui a fare queste cose.

Aggiungo che il Dipartimento ha acquistato dei mezzi che non può usare, visto che non ha e non deve avere la gestione di mezzi, e che quindi ha trasferito ad altra autorità; ad esempio, ha acquistato, in *leasing* 12 elicotteri, per una rata fissa di 45 miliardi l'anno. Dei primi sei, quattro AB 212 sono stati assegnati al Corpo forestale dello Stato; due al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, mentre altri sei saranno consegnati all'esercito (si tratta di elicotteri CH 47 adibiti anche ad uso antincendio). Tre di questi elicotteri sono stati consegnati all'esercito, il quale è l'unico che li può gestire, trattandosi di mezzi militari. Naturalmente, essi sarebbero utilissimi nella lotta antincendi; occorrerà, come ho segnalato al ministro Fabbri, che l'esercito addestri rapidamente dei piloti per la guida di questi aerei.

Il prossimo anno potremmo avere in linea sei nuovi CH 47, che sarebbero di grandissima utilità.

È singolare che il Dipartimento della protezione civile abbia dovuto, nel corso degli anni, acquistare materiale per tutti, diventando una sorta di banca, probabilmente per la velocità delle sue procedure.

Ma ciò non può più continuare, tanto che ho proposto che nell'ambito dell'attuale finanziaria o della prossima, tutti i capitoli concernenti la protezione civile vengano riallocati presso i ministeri competenti, ivi compresi i capitoli relativi alla ricerca scientifica. Poiché uno dei fulcri della nuova protezione civile è la capacità di previsione che si attua attraverso convenzioni con il CNR, non si vede per quale ragione questi capitoli non possano essere allocati presso il Ministero della ricerca scientifica o presso lo stesso CNR, restando ferma l'utilizzazione da parte del Dipartimento a fini di previsione.

Credo che nello spirito della legge, approvata da questa Commissione, vi fosse l'idea di abolire un ministero tradizionale, togliergli l'intera gestione, trasformarlo in un agile Dipartimento che avesse solo compiti di previsione, programmazione, studi e di primo intervento, fermo restando che la protezione civile è una materia di tipo orizzontale e che quindi va distribuita tra una pluralità di soggetti, ciascuno dei quali deve poi avere una sua consistenza amministrativa e funzionale, senza la quale il coordinamento sarebbe impossibile. Occorre, quindi, un potenziamento delle funzioni di coordinamento fin dal primo livello di base (la comunità locale).

Nella materia degli incendi boschivi, ciò è particolarmente essenziale perché non si conoscono sistemi in cui lo spegnimento degli incendi possa essere governato dal centro. Tutti i sistemi di allertamento e di spegnimento, in uso nei paesi occidentali e non, prevedono quattro punti: il primo è rappresentato dall'avvistamento precoce dell'incendio; a questo proposito voglio segnalare che con due successivi interventi in legge finanziaria sono stati stanziati circa 130 miliardi, inizialmente per tre regioni a rischio (successivamente gli interventi sono stati ampliati ad altre regioni), al fine di consentire loro di dotarsi di sistemi di rilevamento automatico.

L'Italia è produttrice di questi sistemi; come tutti avrete saputo Alenia ha prodotto il sistema SR1-10, che è stato adottato dalla Florida. Si tratta di un sistema basato su torrette di avvistamento, che

sostituiscono quelle di avvistamento ad occhio umano, e che si adatta assai bene a « situazioni » di tipo pianeggiante.

Telespazio (altra azienda pubblica) ha acquisito una licenza americana per l'uso, invece, di un pallone frenato collocato a tre chilometri di altezza, il quale si adatta bene a terreni montuosi, tipici della Sardegna, Calabria e di altre zone del nostro territorio.

Dal punto di vista tecnologico i due diversi sistemi si equivalgono: si tratta sempre di sensori in grado di rilevare il fumo al suo nascere. Naturalmente, l'avvistamento rapido deve essere accompagnato dal pronto intervento, altrimenti a nulla vale impiegare certi fondi. Per la verità, nessuno dei 130 miliardi stanziati è ancora arrivato alla fase di « collaudo ». Le regioni ci hanno fatto presente di aver incontrato difficoltà di tipo amministrativo e burocratico; in molti casi, addirittura sono stati già stipulati i contratti; ci auguriamo che, quanto prima, almeno per le tre regioni a rischio (Sardegna, Liguria e Sicilia, alle quali si sono poi aggiunte Lazio, Toscana ed un'altra regione di cui adesso mi sfugge il nome), venga realizzato quanto previsto.

Ai fini di una riflessione su come riorganizzare il sistema, debbo dire, per esempio, che la regione Sicilia mette complessivamente in campo, durante il corso dell'anno, circa 42 mila unità di personale. Si tratta però di personale adibito a tutti gli scopi dell'agricoltura e quindi non esclusivamente al Servizio antincendio, di cui 800-1000 unità sono impiegate a tempo indeterminato, mentre le altre sono impiegate secondo giornate lavorative (che possono andare da 101 giornate che corrispondono a 6 mesi, a 51 giornate, il minimo indispensabile per accedere a certi benefici previdenziali).

All'interno di questo tipo di investimento che ha una sua logica anche di tipo sociale, evidentemente, è collocato il sistema antincendi. Sicché può accadere, come è già avvenuto in occasione dello spegnimento di un incendio, durante il quale si è dovuta registrare la morte di quattro forestali, che venga inviata al

Servizio antincendio gente tratta dal collocamento ordinario. È quanto si è verificato in Sardegna, il cui assessore ci ha detto che un simile sistema di reperimento di personale deve assolutamente essere modificato perché evidentemente il collocamento prevede, come criteri per poter lavorare, soltanto quelli dell'anzianità, della disoccupazione e dei carichi di famiglia, non richiedendo nessun'altra particolare qualificazione. Ciò determina, molto spesso, che le strade di pronto intervento e di primo spegnimento vengano fatte anche — se non esclusivamente — da personale precario e non qualificato. Occorre quindi che da parte delle regioni vi sia una attenta riflessione, visto che nessuno intende sostituirsi in queste competenze, sulle modalità di costituzione delle squadre di pronto intervento.

Quando vi è necessità di allargare il tipo di intervento, occorre allora che vi sia, oltre al fattore umano, una strumentazione di tipo tecnologico. Secondo quanto previsto dalla legge, le regioni si avvalgono del Corpo forestale e di quello dei vigili del fuoco. In passato, la distinzione, per via empirica, fu fatta sulla base del fatto che i vigili del fuoco intervenivano prevalentemente in centri abitati o allorquando fossero minacciate vite umane, mentre gli appartenenti al Corpo forestale intervenivano nelle campagne e nei boschi. In realtà, stante il livello di urbanizzazione spesso selvaggia presente nel nostro paese, questa distinzione è risultata impossibile perché spessissimo all'interno di aree extraurbane ci sono ville o case che vengono minacciate, sicché anche qui nasce l'esigenza di realizzare unità coordinate che mettano insieme, come la legge prescrive, vigili del fuoco, corpo forestale e volontari.

Sul volontariato segnalo a questa Commissione che una delle innovazioni più significative della legge n. 225 era il ricorso, oltre che a tutto l'elenco dei soggetti della protezione civile lì elencati, alle strutture del volontariato. Ho ricostruito il comitato nazionale per il volontariato — che era alquanto pletorico, riunendo 59-60 associazioni — limitandone l'accesso alle 20

associazioni nazionali riconosciute e utilizzando anche la presenza della Lega ambiente, del WWF e dell'Associazione ambientalisti. È risultato chiaro che per molti anni il volontariato si è sviluppato esclusivamente in alcune regioni del paese; per esempio, il Piemonte dispone di una associazione nazionale di volontari di vigili del fuoco con 44 mila iscritti che sono concentrati tutti nell'area nord dell'Italia. Nel resto del paese non ci sono volontari dei vigili del fuoco, mentre invece — l'ho segnalato anche pubblicamente — in molti casi province, comuni e qualche volta regioni, non sapendo come realizzare la prevenzione in materia antincendio si affidano a volontari retribuiti, dove la retribuzione è assolutamente incompatibile con lo spirito del volontariato ed evidentemente cambia la configurazione dell'intervento.

Il regolamento di attuazione previsto dalla legge, che abbiamo già licenziato e che ho trovato già in itinere, prevede che i contributi si possano dare soltanto alle associazioni per il 50 per cento massimo solo per l'acquisto di attrezzature e per la formazione. Molto spesso abbiamo questa singolare figura del volontariato retribuito a pie' di lista che credo sia assolutamente da cancellare, ferme restando anche le conseguenze negative che questo determina sulla pedagogia di massa.

Per quanto riguarda la configurazione del volontariato, segnalo che esistono circa 50 mila vigili del fuoco in congedo, licenziati dall'esercito che potrebbero benissimo essere recuperati e messi a disposizione dei sindaci per costituire delle prime unità di pronto intervento.

In ultima analisi, signor presidente, credo che lo spegnimento degli incendi non possa essere questione di cui si discute durante l'emergenza. Ne ho cominciato a parlare a giugno, segnalando l'esigenza di affrontare la stagione estiva perché l'avevamo davanti; siamo stati costretti anche quest'anno ad emettere un'ordinanza urgente il 12 giugno, con cui davamo 20 miliardi aggiuntivi per il richiamo in servizio di 5.500 vigili del fuoco da dislocare prevalentemente in Sardegna e nelle altre

regioni a rischio. Ho segnalato in quella occasione che della questione bisogna discutere alla fine della stagione, formalmente segnata nel 15 settembre, in modo tale che la prevenzione cominci ad essere fatta durante l'inverno.

È emerso che, ferma restando la competenza delle regioni, i piani devono essere visti da qualcuno, se del caso integrati o sostituiti. Avanzo questa proposta alla Commissione, perché questa è materia delicatissima; le regioni hanno chiesto, dopo il consiglio nazionale del 2 settembre, un'apposita riunione della conferenza Stato-regioni per discutere di questo.

Occorre in secondo luogo che come minimo il rischio incendi venga inserito tra i quelli tipici previsti dalla leggequadro in materia di protezione civile, in modo da poter almeno conoscere i piani in funzione preventiva e quindi limitare l'intervento della protezione civile, attraverso il commissario di Governo presso le regioni, almeno alla congruità dei piani sotto il profilo della calamità naturale, non sotto quello dell'adeguatezza tecnica. Questo è un aspetto che dovremmo affrontare, stabilendo chi dovrà verificare (il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ormai soppresso, oppure uno osservatorio tecnico presso la protezione civile). Chiedo, se deve restare — così come deve — questa competenza nazionale, che almeno si possa conoscere la congruità e l'efficienza dei piani regionali.

Evidenzio in terzo luogo l'assoluta insufficienza dei mezzi aerei di questo paese, come ho denunciato più volte. Tra l'altro, esistono i precedenti di una mozione approvata nel 1990 dalla Commissione ambiente del Senato in cui con molta precisione si chiedeva al Governo di procedere ad una ricognizione delle attività regionali, in modo che fossero rispettati i piani, al limite finanziandole perché evidentemente in molti casi le regioni, tranne quelle a statuto speciale, non hanno i fondi o sono costretti ad utilizzarli in modo precario e non ricorrente.

Un'ipotesi che si potrebbe formulare a questo riguardo e che è stata già prospettata a livello di Presidenza del Consiglio

sarebbe quella di costituire un fondo nazionale presso la protezione civile per il finanziamento dei piani, in modo tale da prevedere un contributo incentivante da parte dello Stato affinché le regioni si dotino di piani di intervento, dove per piano si intende evidentemente non uno strumento cartaceo ma una predisposizione logistica che ha i suoi costi dal punto di vista delle attrezzature e del personale.

In quella stessa mozione, così come in un'altra approvata nel 1989 dalla Commissione agricoltura della Camera dei deputati (nel 1990 bruciarono 100 mila ettari e l'allarme determinò una riunione urgente della Commissione) si chiese al Governo di « procedere all'acquisto di almeno 10 *Canadair* » (questa è la dizione esatta della mozione).

Come ho detto, all'atto del mio insediamento i *Canadair* erano 5; era diminuita l'iniziale dotazione di 6 per l'infausto incidente occorso nel 1991 al pilota Grosso, fratello dell'ex collega Gloria Grosso. Nel rogo morì il pilota e si distrusse il velivolo, per cui gli aerei passarono da 6 a 5.

Da una ricognizione di mercato fatta attentamente abbiamo scoperto che tutti i *Canadair* di prima produzione, ossia quelli degli anni settanta, sono stati comperati da altri stati; non c'era nessun *Canadair* sul mercato, tranne 4 mai usati della Jugoslavia che ho segnalato, ma che erano soggetti ad embargo internazionale. Tra l'altro la Croazia ci ha chiesto un mezzo aereo, che non siamo riusciti ad inviare viste le condizioni in cui ci troviamo; l'Ungheria ha sollecitato un intervento di spegnimento urgente per un parco nazionale, ma ovviamente non siamo stati in grado di cooperare con nessuno.

La Francia possiede 12 *Canadair* e ne ha ordinati altri 12 di nuova produzione; la Spagna ne ha 19 e la Grecia 16. Tutti questi paesi del Mediterraneo hanno provveduto ad ordinare nuovi velivoli.

Ieri per fortuna il Consiglio dei ministri ha deliberato con decreto-legge, con procedura di urgenza, stralciandolo da un provvedimento più complessivo rispetto al quale attenderebbe anche indicazioni da questa Commissione, l'acquisto di 4 *Canadair*

di nuova produzione, che, secondo accordi preliminari intercorsi, dovrebbero essere consegnati uno ad aprile, uno a giugno 1994 e i restanti due entro il 1° gennaio 1995. È stato previsto uno stanziamento di 130 miliardi; devo ringraziare il Consiglio dei ministri e in particolare il ministro dell'agricoltura che contribuisce a questo finanziamento per 50 miliardi, oltre ai 50 della protezione civile.

Nel decreto si prevede anche la possibilità di comperare due elicotteri. Dipenderà dai prezzi di mercato; credo che, allo stato attuale, potremo comperare solo gli aerei, ma resta inteso che vi è l'impegno, all'interno dell'insieme dei provvedimenti che il Governo dovrà assumere, di potenziare il Corpo dei vigili del fuoco.

Per quanto riguarda i provvedimenti di ordine normativo si danno alcune indicazioni. Come minimo occorre inserire il rischio incendi all'interno dei rischi tipici della protezione civile, il che significa dire che le regioni debbono provvedere ad una pianificazione contro le calamità in materia di incendi e comunicarla. Questa pianificazione deve contenere unità in termini di intervento che specifichino le responsabilità area per area e zona per zona, in modo tale che dall'allertamento all'intervento intercorrano tempi brevi e soprattutto vi sia un intervento tecnicamente efficace.

In secondo luogo, senza rivedere le competenze regionali, bisogna valutare se sia possibile attraverso meccanismi — che la Corte costituzionale sulla base delle sentenze del 1978 e seguenti in materia di leale collaborazione riconosce sempre possibili — un intervento anche sostitutivo da parte della Presidenza del Consiglio purché questo sia correlato ad un incentivo finanziario. In altri termini: « tu fai un piano, io te lo finanzia; se tu non ti adegui posso sostituirti attraverso il commissario... ». Tuttavia questa è materia molto delicata che, come ho detto, riguarda la Conferenza Stato-regioni ed investe anche il parere della Commissione affari costituzionali, che vorremmo acquisire, se fosse possibile, prima di presentare il disegno di legge.

Il terzo punto riguarda il potenziamento dei mezzi aerei.

Le riflessioni sul volontariato mi paiono fondamentali non perché quello generico serva a qualcosa, anzi va eliminato. La Germania dispone di un milione di vigili del fuoco volontari, la Spagna ne ha 500 mila, in tutti i paesi europei accade che chi fa il servizio militare alla fine acquisisca anche elementi di addestramento in questa materia e poi si metta a disposizione della propria comunità per un intervento evidentemente integrato rispetto a chi ha competenza specialistica.

Non dico tutto il resto che è di natura puramente amministrativa. Il ministro dell'agricoltura ne ha parlato più volte anche in sede di Consiglio nazionale della protezione civile: pulizia delle scarpate e degli argini, tutte quelle attività di prevenzione e manutenzione del territorio che sono fondamentali sia per il rischio incendi sia, mi permetto di dire, per il rischio frane, su cui il 2 settembre abbiamo dovuto trasmettere un'apposita segnalazione alle regioni, evidenziando che quest'anno tale rischio viene purtroppo potenziato dall'enorme quantità di verde andata in fumo.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il sottosegretario Riggio per la puntuale relazione, che contiene aspetti di contingente immediatezza informativa, relativi al fenomeno degli incendi di questa estate, nonché altre considerazioni di carattere legislativo.

Come precedentemente concordato, daremo luogo soltanto a quesiti e considerazioni perché la discussione sulla relazione scritta e su quant'altro è emerso in questa prima fase dell'audizione la faremo in un'apposita seduta, traendo le conclusioni che riterremo più opportune. Poiché è qui presente anche il ministro dell'agricoltura ricordo che proprio ieri, in relazione al decreto di istituzione del Ministero agroalimentare, ci si è soffermati sui commi 4 e 5 dell'articolo 3, che andrebbe raccordato con quanto ha detto il sottosegretario perché per la tutela dell'ambiente si potrebbero stipulare apposite convenzioni per l'utilizzazione funzionale del Corpo forestale dello Stato da parte del Ministero

dell'ambiente. Che rapporto esiste fra Ministero dell'ambiente, Ministero della protezione civile e Ministero dell'agricoltura? Lo stesso rapporto che il Corpo forestale, attraverso il Ministero dell'agricoltura, può convenzionare con il Ministero dell'ambiente dovrebbe poterlo convenzionare con il Ministero della protezione civile; l'essenziale è che il Governo in sede di decreto ci fornisca un parere unitario e ci spieghi i motivi per i quali le cose dovrebbero rimanere così come stanno.

**CARLO TASSI.** Credo sia vero che quando Dio volle punire l'uomo mandò il diluvio universale e che quando volle punire l'umanità mandò la Babele delle lingue, nel senso che la divisione è sempre uno sbaglio. Debbo infatti notare che la ripartizione di competenze fra le varie regioni non ha fatto altro che aggravare la situazione e rendere più difficile l'opera di contenimento e di spegnimento, ma soprattutto di avvistamento e di prevenzione degli incendi.

Mi sembra inoltre che il nostro sistema giuridico contenga un'incongruenza, cioè l'aver aggregato alla Presidenza del Consiglio il sistema ed il vertice della protezione civile che, se non sbaglio, in tutta Europa fa invece capo al Ministero dell'interno. Questo per ragioni di operatività, perché mentre la Presidenza del Consiglio ha compiti di coordinamento è molto più facile che l'operatività resti — come nel caso dei vigili del fuoco — al Ministero dell'interno.

La divisione del Corpo delle guardie forestali presenta un ulteriore elemento di caos nelle competenze; tuttavia ritengo che sia grave soprattutto il fatto che non siano mai stati impiegati nel nostro paese sistemi di avvistamento automatico anche notturno, basati sul principio dell'avvistamento a raggi infrarossi e sulla sensibilità dell'aumento locale della temperatura, che fra l'altro sono stati approntati da aziende italiane ed utilizzati in California ed anche altrove.

**MARCO BOATO.** In Florida, non in California!

CARLO TASSI. Il sottosegretario ha parlato della Florida ed io dico anche California; avrò forse sbagliato, e quando « sua eccellenza » vorrà darci i documenti, ne prenderemo volentieri atto!

Esistono anche sistemi di avvistamento via satellite: oggi il mondo è circondato da una rete di satelliti, molti dei quali sono utilizzabili non solo per le trasmissioni televisive ma anche per finalità di questo tipo. Ho sentito parlare di *leasing*: come il presidente sa, ignoro tutti i dialetti di oltre Po fra i quali includo anche l'inglese e il tedesco, però so che *leasing* è una brutta parola, che serve molto spesso in economia e nella produzione per non pagare le tasse. Infatti, secondo le norme di visentiniana memoria, sono detraibili dal reddito le spese di *leasing*, vale a dire anche il carico finanziario degli interessi, mentre una spesa fatta con i propri denari deve essere ammortizzata in cinque anni e quindi è molto meno vantaggiosa. Se quel sistema è vantaggioso per le imprese private sostanzialmente per riuscire ad evadere il fisco, non vedo come possa essere utile per lo Stato: per evadere che cosa? Forse per comprare cinque elicotteri invece di quindici? Perché il costo è il triplo, molto semplice! Uno Stato non può quindi permettersi determinati acquisti con strumenti giuridici di questo tipo.

Signor presidente, per la verità non ho vere e proprie domande da fare, perché la relazione è stata molto precisa e quanto ci ha detto il sottosegretario è più che sufficiente. Vorrei soltanto sapere perché fra le regioni a rischio non si includa anche la Calabria; forse è stata un'omissione, un *lapsus linguae* del sottosegretario, poiché ho sentito parlare solo di Liguria, Sardegna e Sicilia, e non della Calabria che, se non sbaglio, ha la più grande estensione di foreste del territorio nazionale. Mi domando pertanto se non sia il caso di riprendere un servizio così utile ed indispensabile per un territorio come il nostro e se non si debba procedere all'eliminazione di determinati ministeri per costituire un unico Ministero per il territorio che abbia anche queste competenze, come

inutilmente il movimento sociale italiano-destra nazionale propone da decenni.

PIETRO SODDU. Signor presidente, sono d'accordo sulla sua impostazione di metodo e quindi non entrerò nel merito della relazione del sottosegretario, che ringrazio anch'io per la chiarezza, l'ampiezza e la concretezza della trattazione. Vorrei solo fare un'osservazione di carattere generale. In base all'esperienza, di tipo anche regionale, in questo campo, non considererei gli incendi come una calamità naturale perché si tratta di un disastro causato dall'uomo; vi è quindi una radice completamente diversa, che non è solo concettuale ma attiene alle cause, ai moventi ed alle ragioni che determinano il fenomeno e quindi anche alla tipologia da adottare per combatterlo. Si sta però verificando, in maniera forse anche inconsapevole, un trasferimento del fenomeno dalla categoria dei disastri causati dall'uomo, i quali hanno ben determinate motivazioni che vanno isolate e classificate perché sono diverse da caso a caso. Vi è, per esempio, la vecchia radice spagnola della Castiglia, dove il ceppo dominante è quello armentario; la cultura castigliana della libertà totale, che si è diffusa in Spagna così come in Sardegna ed in Sicilia ed in tutto il Mezzogiorno, è ancora presente ma costituisce solo una parte del fenomeno. Secondo me lo spostamento dell'incendio in una diversa categoria concettuale causa anche deviazioni di impostazione ed errori che vanno attentamente valutati; il sottosegretario ha ricordato che la Sardegna e la Sicilia spendono circa 60 miliardi ciascuna, che non è una cifra da poco: vi è praticamente un esercito di persone impiegate in questa attività, ma più gente c'è e più cresce il fenomeno. Occorre quindi fare una riflessione su questo e riportare la questione nella sua vera categoria: ci troviamo di fronte ad un disastro naturale causato dall'uomo, non sempre nello stesso modo e per le stesse ragioni, ragioni e modi che si vanno modificando nel tempo a seconda di come si articola l'economia e di come si sta comportando la pubblica amministrazione. Infatti, anche l'organiz-

zazione della pubblica amministrazione è una causa diretta ed indiretta dell'aumento del fenomeno.

È questo il punto nodale su cui dovremo soffermarci, in quanto sul resto, ossia sugli aspetti relativi all'organizzazione, alle strumentazioni e ai mezzi tecnologici, ritengo che siamo tutti d'accordo. Pur nutrendo qualche perplessità, sono infatti convinto che debbano essere compiuti passi in avanti nel processo di modernizzazione tecnologica. Tuttavia se non risolviamo quella parte che sta a monte, l'attività successiva rischierà di rivelarsi inutile o addirittura controproducente.

MARIO LETTIERI. Il sottosegretario Riggio ha svolto una puntuale relazione, anche se non mi pare che sia stata fatta dell'autocritica per quanto riguarda le responsabilità del Governo, e si è cercato invece di gettare ... la croce soprattutto addosso alle regioni. È vero: queste ultime spendono molti soldi! Ciò vale anche per la Basilicata, di cui sono stato consigliere regionale. In tale regione sono stati spesi 50 miliardi nel settore di cui ci stiamo occupando. Resta il fatto che la responsabilità primaria è del Governo perché mantiene il caos delle competenze: vi è una frammentazione intollerabile; non si sa chi decide.

PRESIDENTE. È il legislatore più che il Governo, se si parla di competenze!

MARIO LETTIERI. La responsabilità è del Governo, che comunque potrebbe svolgere un'attività di coordinamento.

Ho un grande rispetto per l'onorevole Riggio, debbo rilevare che la titolarità di tale attività viene attribuita ad un sottosegretario e non ad un ministro (per esempio quello dell'ambiente, non quello dell'agricoltura — non me ne voglia il ministro — in quanto quest'ultimo dicastero è stato soppresso, la volontà del popolo dovrebbe essere rispettata, al di là delle decisioni che poi verranno prese). Dunque la prima questione è quella di individuare un punto su cui decidere gli interventi da adottare. I piani dovrebbero essere affidati alla com-

petenza regionale, ma la decisione finale dovrebbe essere riservata all'autorità di Governo, che deve poter avere, eventualmente, anche poteri sostitutivi.

VITO RIGGIO, *Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile*. Lei sta proponendo un'innovazione legislativa rilevante. Ne prendo atto.

MARIO LETTIERI. Ma nell'ambito della Conferenza Stato-regioni che cosa si dovrebbe discutere se non di questo, visto che si tratta di centinaia e centinaia di miliardi che annualmente vengono spesi in tale settore?

VITO RIGGIO, *Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile*. Lei ritiene che i piani debbano essere competenza delle regioni mentre il Governo deve poter avere poteri sostitutivi?

MARIO LETTIERI. Il Governo deve poter esercitare poteri sostitutivi. Certamente si dovrà individuare il modo con cui evitare la creazione di un *vulnus* alle competenze regionali, ma ritengo che comunque questa debba essere la strada da intraprendere.

Signor sottosegretario, signor ministro, ritengo che vi siano gravissime responsabilità da parte del Governo, se si pensa al fatto che tutti i parchi, a partire da quello del Pollino (nella relazione sono riportati anche i dati relativi alla situazione in Basilicata), non sono stati attivati! Il Parco nazionale del Pollino è previsto solamente sulla carta! Non possono essere giustificati i ritardi nella nomina degli organi dirigenti.

L'attivazione dei parchi rappresenta certamente un « momento » della prevenzione. Siamo infatti certamente favorevoli all'acquisto di velivoli *Canadair*, però pensiamo che sia prioritario intervenire sulla prevenzione: e l'attivazione di un parco (ovviamente non solo quello del Pollino) rappresenta certamente un momento di grande prevenzione, potendo significare anche una migliore utilizzazione di migliaia di addetti al settore della foresta-

zione. Quest'ultimo settore — diciamo così — con molta franchezza — è stato finora considerato di tipo assistenzialistico. Dobbiamo ribaltare simile concezione del lavoro in tale settore, utilizzando anche quelle nuove tecnologie, a cui hanno fatto riferimento alcuni dei colleghi intervenuti.

In proposito, mi risulta che l'ASI (l'agenzia spaziale italiana) disponga di strumenti di alta tecnologia che potrebbero essere utilmente impiegati, ma proprio nel settore della ricerca scientifica e tecnologica si registra quel caos di competenze per cui ogni ministro stipula la sua « brava » convenzione con il CNR, con l'ASI e via dicendo, pur mancando sempre un momento unificante.

Chiedo quindi all'onorevole Riggio se il Governo non ritenga di dover acquisire i risultati già raggiunti nel mondo della ricerca al fine di intervenire opportunamente anche in questo settore.

Per quanto riguarda il Corpo forestale dello Stato, riconosco che esso ha svolto un'opera certamente meritoria anche in tale situazione; la mia personale opinione è che dovrebbe essere affidato al Ministero dell'ambiente, in analogia con quanto è avvenuto in altre parti d'Europa. Tuttavia, vista l'attuale gestione — a mezzo servizio con le regioni! — tale Corpo viene male impiegato.

FRANCESCO GIULIARI. Ho potuto rendermi conto di persona di quasi tutti gli incendi boschivi verificatisi questa estate, essendomi venuto a trovare, per una ventina di giorni, in diverse zone del Mezzogiorno, proprio nel periodo degli incendi. Raramente, percorrendo l'autostrada, non mi si è presentata l'occasione di vedere focolai di incendi che hanno interessato quasi tutte le località.

Ritengo che una simile e delicata occasione debba farci riflettere sull'argomento (al riguardo, la relazione svolta dall'onorevole Riggio è senz'altro utile), in particolare su quello della Protezione civile.

In ordine alla questione degli incendi condivido pienamente quanto ha detto il collega Soddu. Dobbiamo infatti distinguere le catastrofi e le calamità naturali

(per esempio, i terremoti) da quelle che invece sono più o meno direttamente causate dall'uomo. Non c'è alcun dubbio che nella « vicenda » estiva di quest'anno oltre il 90 per cento degli incendi è stato determinato da incuria, colpa o dolo. È certamente fondamentale — come ha poc'anzi sottolineato l'onorevole Soddu — il modo di porsi dinanzi a tale problema perché non si tratta solo di prevenire gli effetti di certe calamità (per esempio, i terremoti) costruendo in modo diverso, bensì di prevenire l'atto che dà origine a certe calamità. Oltre a questo ritengo sarebbe importante che il Dipartimento della protezione civile — allo scopo potrebbero utilmente essere ascoltati gli enti locali, le regioni e l'autorità di polizia — dicesse quali potrebbero essere, a suo avviso, i moventi che spingono determinate persone ad appiccare gli incendi. Dico questo anche perché tali moventi non sono così scontati e univoci in tutte le località. Ritengo che in ordine ad alcuni moventi sia senz'altro possibile fare qualcosa sotto il profilo legislativo, essendo di tutta evidenza che per altri moventi non si possa fare alcunché: il piromane che va ad appiccare il fuoco per il gusto di far danno alla collettività o semplicemente per vedere il fuoco, potrà essere difficilmente fermato! Ma laddove invece vi possano essere motivazioni di ordine economico o speculativo, di ordine sociale o addirittura politico, legato a situazioni locali, il discorso evidentemente cambia.

Penso che debba essere condotta una seria analisi sulle singole cause del fenomeno degli incendi, la cui relativa fattispecie di reato non è ancora facilmente individuabile.

Partendo da tale fenomeno, che in fin dei conti, dal punto di vista della Protezione civile, è il più banale, in quanto raramente produce vittime e sviluppandosi in maniera progressiva, laddove l'intervento è sollecito, può essere ridotto sensibilmente. Il discorso cambia per altri eventi calamitosi (per esempio, le esplosioni in fabbriche o centrali, i terremoti e via dicendo). Credo che ci dobbiamo porre alcuni quesiti in merito alla Protezione

civile. Ho avuto la ventura di partecipare alla vicenda del terremoto dell'Irpinia sin dal primo giorno con Zamberletti come capo di gabinetto e di verificare nei primi otto mesi il funzionamento a quel momento della cosiddetta protezione civile, quando in realtà non c'era. Ho verificato per intero che cosa significhi raccogliere le informazioni sull'evento, quando a distanza di tre quattro giorni non si sapeva ancora esattamente dov'era il centro delle difficoltà, dei danni, che è un problema centrale di queste vicende.

Credo che a questo riguardo, per le rilevazioni sul territorio e sulle situazioni in caso di calamità non si sia fatto nulla. Se succedesse un terremoto identico a quello dell'Irpinia da qualsiasi altra parte del paese, ci troveremmo nelle stesse identiche condizioni. Manca il controllo sul territorio e nessuno conosce le situazioni sociali per individuare dove siano le cause e le maggiori possibilità di innesco dei rischi (le situazioni di persone che vivono sole, in difficoltà di movimento). Non c'è questo controllo del territorio; se ci fosse un terremoto ci troveremmo nelle stesse...

**MARIO LETTIERI.** Guarda che i terremoti continuano! In Basilicata non passa mese senza che ve ne sia uno almeno del quarto grado!

**FRANCESCO GIULIARI.** Dovrebbe sapere il collega che quando si registrano scosse del quarto grado si può stare tranquilli: il problema è quando non ci sono più, vuol dire che il sisma sta « caricando ».

Il secondo aspetto riguarda il coordinamento. Temo che in questo campo si sia fatto un passo indietro. Ai tempi del terremoto dell'Irpinia la cosa era ancora considerata quasi una novità e si accettava il coordinamento da parte del Ministero dell'interno e delle prefetture. Temo che la protezione civile sia diventata una lottizzazione di interessi tra i ministeri, che sicuramente creerebbe maggiori problemi al coordinamento, meno sul piano degli strumenti, perché evidentemente le tecno-

logie vanno avanti e i mezzi che verrebbero utilizzati adesso sono diversi di quelli di quindici anni fa.

Anche nel campo del coordinamento, una delle cause di maggior danno nel terremoto dell'Irpinia, ritengo che obiettivamente non si sia fatto molto.

Non ci sono strumenti legislativi a favore di chi interviene; questo è un altro dei problemi di notevole rilievo. Chi opera nelle calamità deve sapere che su alcuni strumenti di intervento deve avere il preventivo consenso; occorre avere il consenso attorno alle operazioni di soccorso. Anche rispetto alle vicende dei boschi, che sono le più banali, avere la popolazione dalla propria parte su un qualcosa che essa conosce già in termini di piano è del tutto diverso rispetto al dover operare non solo in assenza di consenso, ma addirittura a volte con un contraddittorio con quanti vivono nelle zone interessate. È proprio questo l'aspetto più rilevante della questione: non si è creata una coscienza di protezione civile! La gente non ne sente parlare. Ci comportiamo come l'automobilista che non paga l'assicurazione sperando di non avere incidenti!

Anche il decentramento rispetto a questo tema mi sembra obiettivamente un errore perché è difficile che l'ente locale maturi la coscienza di spendere soldi in vista di eventuali calamità; è più facile che decida di spenderli per realizzazioni concrete. Ciò non significa che si debbano spendere soldi, come diceva prima il collega Soddu, quasi ad ampliare il fenomeno, ma è indubbio che alcuni interventi ed alcune predisposizioni vanno fatte.

Credo che tutta l'impostazione della protezione civile debba essere esaminata. Mi ha stupito — ed è stato questo il motivo principale per cui ho abbandonato questo settore e non me ne sono più interessato — il vedere come nei primi mesi del terremoto in Irpinia e degli interventi, secondo l'opinione diffusa di tutti coloro che operavano, occorresse accentrare il comando e le decisioni in un unico ministero che coordinava altre funzioni, ritenendo che

perfino i normali provveditori agli studi non fossero adatti alla gestione delle scuole durante i terremoti.

Tutto nella vicenda calamitosa assume un aspetto diverso; in tutti i campi occorre disporre di persone specificamente professionalizzate a questo fine. Questo non riguarda solo i ministeri che normalmente si considerano interessati (interno, difesa e via dicendo), ma coinvolge tutto l'apparato. In quel momento tutti avevano la convinzione che la frammentazione delle competenze tra enti territoriali, enti locali, regioni e Stato fosse stato un errore, che la mancanza di coordinamento tra i ministeri fosse una delle cause maggiori dei disservizi. Poi, con il passare del tempo sono cominciate le rivendicazioni delle capitanerie di porto e, dietro a queste, si sono « sganciati » tutti gli altri ministeri, le regioni si sono prese buona parte delle competenze; poi naturalmente, all'italiana nessuno si è più assicurato e quindi il risultato è che oggi non abbiamo più nessuna prevenzione.

Credo che questa possa essere un'occasione per un dibattito serio sulla questione, al di fuori di qualsiasi pregiudizio. Per parte mia, non sono certo contrario a dare potere alle regioni, ma avendo consapevolezza che ci muoviamo in un campo molto particolare, nel quale troppo spesso si ragiona a sangue freddo quando il problema è passato; poi chi si trova ad operare nel momento caldo deve fare i conti con tutte le disfunzioni che nel tempo non è stato possibile eliminare; allora ci si accorge che i soldi, che non sono stati spesi nel momento in cui si poteva organizzare, vengono spesi in misura dieci volte maggiore in termini di danni. Non dobbiamo perdere questa occasione, per cui un dibattito serio sulla questione mi sembra indispensabile.

**MARIO BRUNETTI.** Non svolgerò un intervento perché ho la sensazione che le cose dette nella relazione dal sottosegretario debbano essere approfondite; in ogni caso, mi sembra che il presidente abbia già preannunciato una discussione sul questo argomento.

Mi limiterò quindi a qualche considerazione e a qualche domanda.

Il sottosegretario Riggio ha detto alcune cose interessanti, ma mi sembra di cogliere anche la sensazione che vi sia una sorta di palleggiamento di responsabilità, responsabilità che certamente è difficile individuare, intanto, come è stato detto, per la disorganicità e l'assenza di coordinamento nel settore. Occorre quindi sottolineare un primo elemento, la necessità di vedere qual'è la struttura centrale di coordinamento per una politica antincendio. Questa è la prima questione che si pone alla nostra attenzione richiedendo un'adeguata riflessione.

Certo, vi sono responsabilità gravi anche delle regioni. La Calabria è tradizionalmente al centro del fenomeno gravissimo degli incendi; ed esistono gravi responsabilità. Ma non stiamo discutendo adesso delle regioni; stiamo tentando di capire che cosa sia possibile fare a livello complessivo.

Ho trascorso questa estate passando da un incendio all'altro; mi riferisco al fosforo di Crotone, alle cose gravi che sono accadute soprattutto nell'alta Calabria, nella parte calabrese del Pollino. Anch'io mi sono meravigliato che il rappresentante del Governo non abbia sottolineato la gravità di questo fenomeno; vorrei capire se si tratta di un'assenza di informazione da parte delle regioni o di una sottovalutazione del problema.

Dico che è un fenomeno grave perché il Pollino non è soltanto uno dei grandi polmoni verdi del mezzogiorno che è andato in fumo; il relativo incendio sul terreno ambientale e culturale ha costituito un danno incalcolabile poiché in quella regione esiste ancora una rarità di vegetazione — per esempio il pino loricato, che vive da 2 mila anni e si trova soltanto in Cina — degna di studio, la quale è andata del tutto distrutta...

**MARIO LETTIERI.** L'ha ucciso il ministro dell'ambiente perché se fosse stato istituito il parco, vi sarebbe stata maggiore sorveglianza !

MARIO BRUNETTI. Condivido la battuta dell'onorevole Lettieri. Rispetto al parco del Pollino, si sono fatte le delimitazioni; magari le popolazioni locali hanno subito i danni di questa delimitazione, ma è assente una politica di intervento in questa direzione per cui davvero la questione investe una serie di responsabilità a livello nazionale.

Ecco perché parlo di sottovalutazione; mi è capitato di chiedere ripetutamente e in tutte le direzioni un intervento e mi è stato sempre risposto che non c'erano elicotteri, né aerei, nulla. Si è aspettato che in quella montagna, dopo quattro-cinque giorni...

VITO RIGGIO, *Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile.* Come, non c'erano ?

MARIO BRUNETTI. Sto parlando del Pollino, della zona Sparviero. Praticamente non c'è stato alcun intervento, l'incendio si è gradualmente esaurito, è cominciato a piovere e il fenomeno si è bloccato.

Faccio inoltre l'esempio dell'animata discussione con il Corpo forestale a proposito di un bosco di trecento ettari, rimboschito da vent'anni, per il quale si sono spesi centinaia di miliardi, che stava andando in fumo senza che si riuscisse a trovare il modo per intervenire: chissà quanti aerei avremmo comprato con tutti i soldi spesi in vent'anni per rimboschire quella zona ! Mi è capitato anche di sentir negare dal responsabile del Corpo forestale il diritto allo straordinario per i cosiddetti « guardafuoco » della forestazione (« poiché non avete diritto allo straordinario, se volete restare, bene, sennò andate a casa »). Altro che volontariato ! Si rovescia la concezione del volontariato di massa propria della mentalità contadina, tant'è vero che spesso si salvano soltanto le case e gli animali proprio grazie all'intervento immediato delle popolazioni in virtù della solidarietà che le lega.

Occorre stabilire punti certi di responsabilità ed aprire una discussione con le regioni in questa materia. Forse potrebbe essere utile promuovere un confronto an-

che alla presenza del Governo perché non so se le regioni sappiano o meno di avere determinate competenze in alcune zone (francamente mi stanno venendo dei dubbi). So soltanto che in una regione come la Calabria in una certa fase sono stati effettuati corsi di addestramento per la protezione civile, per i quali una ditta privata ha incassato alcuni miliardi, ma che adesso quel lavoro non serve più a niente perché, di tanto in tanto, ci si limita a chiamare qualcuno che controlli se c'è qualche incendio in giro. Effettivamente vi è un problema di riflessione complessiva, perché non si può continuare soltanto a parlare delle cose: nel Mezzogiorno sta andando a fuoco un prezioso patrimonio, che forse è tra i più importanti da salvaguardare. Occorre pertanto trovare una sede di riflessione comune per vedere quali possano essere gli elementi e le strutture di coordinamento per un intervento di questo genere, che diventa sempre più essenziale.

NICOLA CAPRIA. Prendo atto che da parte della presidenza della Commissione si intende trovare un'occasione per discutere, senza l'assillo di tempi ristretti, problematiche di così grande significato ed importanza. Vorrei però dire che non si rende omaggio alla verità se si parte dall'idea che attorno a tali questioni nel nostro paese non si è discusso abbastanza: è un errore, perché si sarà discusso male, si saranno trovate soluzioni non adeguate, ma che si sia discusso e che si siano confrontate opinioni anche importanti risulta dagli atti parlamentari.

La recente legge sull'ordinamento sulla protezione civile, varata nel 1992, è stata una legge tormentata,...

MARCO BOATO. Fu rinviata alle Camere !

NICOLA CAPRIA. ... persino oggetto dei messaggi del Presidente della Repubblica e collocata in un contesto drammatico (l'esperienza dell'Irpinia, la Commissione d'inchiesta sulla ricostruzione dopo il terremoto); vi fu un dibattito molto approfondito e mi trovai occasionalmente, per

un breve periodo, a governare la situazione. Giudico motivo di onore essere riuscito miracolosamente, allo scadere della legislatura (credo nell'ultima giornata ed all'ultima ora), a portare a compimento in seconda lettura al Senato questo disegno di legge che, se la memoria non mi inganna, fu votato con il consenso di tutti i gruppi. Dico tutto questo perché attorno a problemi di questo tipo, che possono essere ricondotti al complicato rapporto dell'uomo con una natura bizzarra e difficile nel nostro paese, nel quale convivono molteplici rischi, da quello sismico a quello industriale fino al rischio degli incendi, potremmo pretendere, sulla base dell'esperienza, di mutuare per noi un convincimento di idoneità del nostro paese a recare un contributo più generale al dibattito, anche a livello europeo, su tutte queste questioni.

La legge sull'ordinamento generale della protezione civile la quale, come tutte le leggi, è criticabile, non rappresenta certo un punto di approdo definitivo, ma comunque utilizza il dibattito teorico sulle punte più avanzate e si avvale dell'esperienza drammatica del nostro paese. Viene chiamata in causa la politica del territorio, quella agricola, quella dell'ambiente, la politica degli enti locali, l'efficienza dell'amministrazione: non è questione che possa essere risolta soltanto compiendo una scelta centralistica che io vedo — e non mi sento di demonizzare l'idea — in qualche modo ritornare. Ed io, ripeto, non demonizzo l'idea quando questa prospettiva si nutre della volontà di non enfatizzare il panregionalismo, il decentramento come panacea di tutti i mali, perché nel dibattito teorico e politico in Italia ha pesato tutto questo, impedendo di svolgere un dibattito pragmatico e consumando le scelte su confronti ideologici e pregiudiziali, nella pretesa che l'elaborazione teorica potesse soverchiare o dominare l'esperienza pratica. Questo è il dato dell'insegnamento.

Se l'approccio sarà questo, si potrà trarre un consuntivo dall'esperienza sin qui percorsa, sulla base del quale aiutare il Governo; ringrazio il sottosegretario Rig-

gio per l'abnegazione dimostrata e ricordo di aver avuto, a differenza di lui, un'esperienza piuttosto fortunata dal punto di vista degli incendi. Sono arrivato al Governo dopo un anno drammatico, forse peggiore di questo, ma non sono stato afflitto da tutti questi problemi; tuttavia mi sono ugualmente attivato tentando di dare risposta ad una serie di questioni. In ordine all'intervento della pubblica amministrazione voglio fare la seguente riflessione: i poteri di ordinanza e di deroga alle leggi sull'ordinamento devono essere incoraggiati o ridotti? In questa legge si è cercato di ricondurli a limiti di legittimità, si è cercato di enucleare fattispecie legittimanti, come si diceva nel dibattito, perché non vi è dubbio che l'eccessivo potere di ordinanza spesso induce ad andare per la tangente dei problemi ed a creare un ordinamento giuridico alternativo persino in materia di pubblici appalti. Nel dibattito abbiamo tenuto presente sia questo sia una serie di questioni che richiedono umiltà culturale e disponibilità ad un approccio di verità.

Non so se la scelta che individua nel Presidente del Consiglio, come è stato detto, il punto di coordinamento più elevato, sia giusta o meno; giudico anch'io un errore che non si sia trovato spazio nel Governo per individuare, conformemente alla legge sull'ordinamento, nel sottosegretario l'autorità competente (credo che si sia dovuti ricorrere ad espedienti o a finzioni giuridiche), perché ritengo giusto che spetti alla protezione civile o ad un altro ministero la funzione di coordinamento di tutta questa complessa materia. Intendiamoci, non rivendico niente, perché in un anno si può fare ben poco: quel che ho potuto fare l'ho fatto, dovendo affrontare anche due questioni drammatiche, tra cui l'emergenza del terremoto in Sicilia, promuovendo una legge che credo possa essere tipicizzata come modello di intervento in situazioni di questo tipo, quella sull'ordinamento.

Vorrei richiamare, a tale riguardo, l'attenzione del sottosegretario Riggio e del

ministro dell'agricoltura perché possano eventualmente convalidare questa mia esperienza.

All'onorevole Giuliani, il cui intervento ho apprezzato moltissimo, desidero ricordare che nel 1981 era possibile individuare i comuni colpiti da terremoto grazie all'attività dei radioamatori e dei volontari. Sulla base di quanto è stato fatto in passato, mi sento in dovere di dire che oggi il sistema della protezione civile è capace di individuare l'epicentro dei terremoti e le zone colpite in tempi reali. Questo per dire che non si può rimanere dell'idea che non sono stati compiuti passi in avanti.

FRANCESCO GIULIARI. Si individua l'epicentro, ma i danni ?

NICOLA CAPRIA. È possibile individuare i comuni danneggiati e anche quantificare i danni; oggi è altresì possibile stabilire come e dove attuare gli interventi di prima emergenza.

Sarebbe giusto che almeno i componenti di questa Commissione si recassero in visita al Dipartimento della protezione civile, cosa che del resto ha fatto anche una delegazione giapponese !

Al punto in cui siamo arrivati non c'è dubbio che un sistema di protezione civile trovi la sua legittimazione nel tipo di prevenzione dell'incidente industriale, sismico, degli incendi e via dicendo. Ne consegue che la sua efficacia e il suo futuro dipendono interamente dal rapporto con la ricerca scientifica. È questo il punto essenziale. Ecco perché ho parlato di un ministro di coordinamento e non di un ministro operativo ! L'amministrazione — che ci auguriamo sia sempre più efficiente — deve ricercare uno strumento d'intervento che sia idoneo alla riparazione degli effetti prodotti, per esempio, da eventi sismici. Ma l'attività preventiva si sostanzia — come dicono efficacemente gli ambientalisti — non « sulle fiamme » ma sulle cause, ossia prima che le fiamme si sprigionino. Vi sono infatti sistemi che consentono di individuare gli incendi fin dal loro primo insorgere. A tale riguardo attribuisco una

grande importanza alle politiche territoriali: un parco in attività, per esempio, è una struttura amministrativa che consente di controllare importanti aree del territorio.

Ma che ne facciamo delle politiche infrastrutturali nelle zone sismiche ? Ho avuto modo di visitare diversi paesi della Basilicata, dell'Irpinia, cercando di conoscere — come dicevano i vecchi meridionalisti — il Mezzogiorno con « i piedi », ossia camminando, andando a vedere come stanno le cose. Ebbene, in alcuni paesi, che si trovano in zone ad alto indice di sismicità, non si sa né come si entra né come si esce. È il famoso capitolo delle « vie di fuga » ! Da qui la necessità di un piano complessivo; in un'epoca in cui sembra demonizzarsi l'idea della programmazione, credo che almeno per questi aspetti una impostazione di programmazione, assistita da rigorose valutazioni scientifiche, sia la strada che ci può aiutare ad intravedere politiche adeguate.

Qui è stato detto che ogni giorno c'è ... un terremoto. Lo sappiamo bene e figuriamoci se non lo sa un siciliano, soprattutto se messinese ! Le questioni sono dunque complesse e per affrontarle si invoca una adeguata politica della scuola e dell'educazione; occorre saper convivere con il rischio sismico.

Intravedo nella società elementi di « vivacità » e di positiva reattività, anche politica, intorno a questi problemi. In molti casi è moda, ma ho potuto constatare nella storia dei comuni (grandi e piccoli) e delle giunte un fiorire — forse in maniera patologica — di assessorati alla Protezione civile. Valuto questo segno in termini di disponibilità ad individuare, nei comuni e negli enti locali, una struttura di supporto e di collaborazione, nell'ambito di un sistema che sarà efficiente se saprà realizzare al massimo le necessarie sinergie istituzionali e scientifiche.

In conclusione, condivido l'idea dei colleghi (in questo senso mi associo alla proposta formulata dal nostro presidente) di individuare una occasione che ci consenta, sulla base della puntuale relazione del sottosegretario Riggio, di approfondire

tali questioni. Immagino, del resto, che anche l'onorevole Riggio avverta il bisogno di sentirsi aiutato, in una situazione in cui tutto rischia di consumarsi in un dibattito filosofico, senza tener conto che al punto in cui siamo vi è il bisogno di recuperare un criterio di efficienza, di rappresentatività, un vincolo di coerenza anche con le politiche comunitarie (ciò vale per il Ministero dell'agricoltura e per quello dell'ambiente), per uscire da massacranti conflitti teorici e ideologici al fine di privilegiare l'obiettivo della creazione di una macchina amministrativa efficiente, nel nostro paese.

**PRESIDENTE.** Invito il sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile a rispondere ai quesiti che gli sono stati rivolti.

**VITO RIGGIO, Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile.** La mia sarà una brevissima replica, perché credo si sia convenuto sul fatto che presenterò un'ulteriore relazione (da me già consegnata alla Commissione ambiente il 24 giugno scorso) concernente tutte le questioni di attuazione della normativa in materia.

Per quanto riguarda l'audizione odierna, in questa sede, era stato convenuto di affrontare il discorso sugli incendi boschivi nell'ambito del tema relativo alla protezione civile. In ogni caso, aggiornerò quella relazione, per cui il dibattito potrà svilupparsi proficuamente sullo stato di attuazione della legge n. 225 del 1992, con particolare riferimento ai sistemi di previsione e prevenzione, che dipendono dal centro.

All'onorevole Giuliari, riprendendo e completando il ragionamento fatto dall'onorevole Capria, vorrei dire che abbiamo già stipulato la convenzione per i sistemi Argo e Cospas-Sarsat. Si tratta di due sistemi di avvistamento in tempi reali di tutto ciò che si muove in terra, in cielo e in mare. Tramite l'impiego — ulteriormente potenziato — degli elicotteri CH 47, l'Italia ha la possibilità, avvalendosi delle strutture militari considerate strutture primarie della protezione civile in situazioni di

grande emergenza, di individuare immediatamente l'epicentro del fenomeno. Ciò è possibile agganciando al CH 47 un camioncino mobile (ce ne sono 12 in tutta Italia), che viene depositato sul luogo del disastro: da quel momento, in tempo reale, iniziano le trasmissioni via telefonica e fax. Il che consente al Genio pionieri di intervenire immediatamente — anche avvalendosi delle notizie che provengono direttamente via satellite — per la rilevazione dell'epicentro. Con tale tecnologia è stato possibile mettere sostanzialmente sotto controllo il territorio. Sarà tuttavia possibile una nuova espansione di detta tecnologia: esiste infatti una tecnologia ancora sperimentale, peraltro già acquisita da Telespazio, dall'ASI e dalla Protezione civile, che consente la rilevazione delle increspature del terreno, ai fini della prevenzione dei terremoti. Non siamo ancora in grado — del resto non lo sono nemmeno i giapponesi — di prevenire i terremoti, ma con tale tecnologia, usata del resto anche in Giappone, speriamo che sia possibile, entro qualche tempo, attraverso la rilevazione satellitare, di dare addirittura un allarme preventivo in quelle zone che potrebbero essere colpite dal terremoto. Nel nostro paese vi sono 14 milioni di persone che convivono con il rischio sismico. È quindi vero che ogni giorno « balliamo »! Ogni giorno, infatti, vengono rilevate circa sessanta scosse sismiche appartenenti al secondo, terzo e quarto grado. Faccio presente che una di queste scosse, in una zona di sciame sismico, a Pollina, ha determinato la dichiarazione dello stato di emergenza, per la fatiscenza degli immobili, che sono stati abbattuti. Fortunatamente si è trattato di un terremoto che non ha causato vittime, proprio perché in quella zona il Dipartimento, direttamente e tramite la prefettura, aveva curato un'attività di informazione preventiva della popolazione. Ciò sta a significare che l'opera di prevenzione si svolge non solo attraverso la revisione dei piani ma anche attraverso la comunicazione.

Il prossimo anno, in tutte le scuole di 20 province italiane avranno inizio, d'intesa con il Ministero della pubblica istru-

zione, delle comunicazioni formali, che si terranno durante le ore di lezione, su ciò che si deve fare in caso di diversi rischi. Ritengo che tutta questa materia debba rimanere di competenza degli organi centrali, perché pur essendoci leggi regionali che prevedono questo stesso tipo di attività, penso che vi sia bisogno di un'informazione più ampia e, di conseguenza, che occorrerà espandere l'attività della Protezione civile in questo settore.

Per quanto riguarda la questione di oggi, di tipo ordinamentale, dico al collega Tassi che in realtà anche i paesi europei avvertono l'esigenza di una struttura di coordinamento nella grande emergenza, perché in tale circostanza il Ministero dell'interno deve coordinare come minimo anche quello della difesa, oltre a quelli della sanità, dei trasporti e quant'altro.

Secondo la mia personale opinione, conviene lasciare l'impianto della legge — anche perché abbiamo impiegato 25 anni a vararla — visto che è buono: prevede nella grande calamità il coordinamento operato dal Presidente del Consiglio o su sua delega — dice la legge — dal ministro della protezione civile (ma tale questione è rilevante solo ai fini della partecipazione del responsabile al Consiglio dei ministri, non mi pare abbia avuto altre controindicazioni); in quella sede, è operativo un comitato per l'emergenza, che ha la possibilità di subentrare in comando direttamente a tutte le strutture.

L'unico Stato che ha mantenuto un sistema di protezione civile accentrato è la Russia, il quale però ha riconvertito una parte rilevante dell'esercito a scopi di protezione civile. Ma anche in Russia oggi le nuove realtà regionali ovviamente chiedono che la protezione civile non sia considerata come competenza unica accentrata, ma come convergenza di competenze distribuite.

Ovviamente — insisto — lasciare questo non significa non avere il livello conoscitivo indispensabile per la previsione e per la programmazione operativa, che per la materia degli incendi non abbiamo.

Anch'io sono convinto come il collega Soddu che non si può equiparare l'incen-

dio alla calamità naturale; tuttavia, per conoscere gli apprestamenti preventivi ed il tipo di organizzazione sul territorio abbiamo l'esigenza che almeno siano inviati al dipartimento per la protezione civile i piani, a fini di raccordo rapido tra chi opera a terra, nei COR, e chi opera a livello nazionale.

Quanto agli interventi aerei, onorevole Brunetti, lei mi ha fornito un dato che verificherò, poiché ricevo giornalmente notizia sull'insieme dei mezzi che intervengono nelle varie zone. Per me il Pollino è stato uno dei più grandi dispiaceri della mia vita, non solo perché come meridionale, so cosa significhi storicamente e culturalmente. Mi sembra tuttavia di ricordare che, in quelle giornate per me — vi prego di credere — molto complicate, la flotta aerea a disposizione sia intervenuta. Considerate che, per produrre un intervento efficace in molti casi bisogna concentrare, 3 *Canadair*, 2 G222 ed un elicottero; purtroppo, i mezzi debbono essere articolati anche secondo l'orografia, in quanto vi sono dei canali in cui i *Canadair* non possono volare.

Tuttavia, rispetto agli 800 interventi bisogna fare un plauso — io l'ho fatto — al modo in cui il generale Falciani dell'Aeronautica militare ha diretto i mezzi che aveva a disposizione; vi sono state giornate di agosto in cui arrivavano 60 chiamate contemporaneamente e la flotta aerea era quella che era, nonostante lo sforzo compiuto dall'aeronautica, che ha messo a disposizione un ulteriore G222 e un C130. Tuttavia, i G222 portano solo liquido ritardante e debbono ritornare alla base, dal momento che non si possono riapprovvigionare come i *Canadair*. Proprio per questo il Consiglio dei ministri è entrato nella determinazione, nonostante le ristrettezze finanziarie, di acquisire almeno 4 nuovi *Canadair* di nuova produzione; faccio presente che passando da 5 a 9, raddoppiamo la nostra dotazione nel giro di tre mesi...

MARCO BOATO. Non bisognerebbe dire « nonostante le ristrettezze finanziarie », perché se avessimo raddoppiato, come avevamo chiesto nella mozione del Senato del

1990, il numero dei *Canadair*, certamente i danni sarebbero stati inferiori e lo Stato avrebbe enormemente risparmiato.

VITO RIGGIO, *Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile*. Stavo dicendo che nonostante le attuali ristrettezze finanziarie...

MARCO BOATO. Sì, ma l'anno prossimo ci saremo di nuovo!

VITO RIGGIO, *Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile*. Nonostante le attuali ristrettezze finanziarie, in tre mesi il Governo Ciampi di cui stiamo discutendo – non possiamo parlare di un'entità metafisica – ha comprato o sta per comprare il doppio di ciò che si è acquistato negli ultimi 15 anni.

Aggiungo – e sono d'accordo con lei – che il costo economico anche quest'anno, stimato in circa 1.000 miliardi, avrebbe dovuto indurre i governi precedenti ad uniformarsi alle dichiarazioni della Camera. Ma devo dire che su questo assumo la responsabilità in ordine al fatto che questo Governo ha ricevuto la fiducia del Parlamento il 29 aprile di quest'anno. Con il che non voglio dire che non vi siano responsabilità di altro tipo, ma io parlo per quello che siamo riusciti a fare noi: in questo momento, convincere nelle attuali condizioni finanziarie a spendere 130 miliardi per l'acquisto di mezzi aerei, in una fase in cui vi è stato un taglio drammatico e generalizzato su tutti gli altri ministeri, lo considero un fatto positivo. È solo un dovere che arriva in ritardo, ma arriva da parte di questo Governo.

Per quanto riguarda le interessantissime osservazioni dell'onorevole Soddu, vorrei dare un'informazione: il 1° luglio ho chiesto che si svolgesse un comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica su richiesta del Ministero dell'agricoltura e del direttore generale Alessandrini, perché il ministero istituisse appositi nuclei di supporto alla guardia forestale per l'individuazione possibile e la cattura dei pirmani, ma anche per l'analisi, attraverso l'esame specifico delle persone catturate, delle motivazioni.

MARCO BOATO. Il 1° luglio?

VITO RIGGIO, *Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile*. Il 1° luglio di quest'anno.

MARCO BOATO. Poi si è fatto in agosto!

VITO RIGGIO, *Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile*. Poi se ne è fatto un secondo l'11 agosto, nel quale il capo della polizia ha detto che non c'era un disegno terroristico, ma si è riservato di fornire una relazione, che questa Commissione potrà acquisire quando vuole, sull'analisi del fenomeno. Sono state infatti istituite dai carabinieri e dalla polizia, su nostra richiesta, squadre di vigilanza. Tenete presente che, peraltro, quando c'è un incendio – il collega Soddu ricorderà le tecniche più dissennate – esso viene appiccato attraverso esche disposte durante la notte, le quali poi si riscaldano con i raggi del sole e « partono » quando la gente è andata via da molto tempo, prescindendo da tecniche selvagge e bestiali come quella del coniglio che viene imbrattato e scappa, incendiando il bosco.

Ma proprio per il Pollino abbiamo la certezza che si tratta di incendi dolosi perché, mentre dal rilievo che i Ministeri dell'agricoltura e dell'ambiente stanno predisponendo si osserva che il fuoco parte da molte aree (o dalla scarpata, o dalla strada, o dalla stoppia e via dicendo) nel Pollino ha preso il via contemporaneamente in 18 punti di fuoco ad un'altezza tale da non poter essere determinato dal passante o dalla cicca. È quindi chiaro che è stato incendiato ancora una volta per ragioni di tipo – non voglio dire culturale – subculturale, di subculture dell'illegalità o di un uso illegale del territorio. Non possiamo fare altro che analizzarle e reprimerle, comprendendone le ragioni, che sono diverse da area ad area, ma insistono comunque su una vastissima area di illegalità, la quale non a caso si concentra in molte regioni meridionali e non viene sufficientemente contrastata da una *civil*

*consciousness*, da quella cultura civile senza la quale probabilmente non risolveremo il problema.

Rispetto a questo tipo di cultura, gli strumenti sono essenzialmente di tipo educativo; ecco allora che questo programma su 20 province, le più a rischio, parte da quest'anno, mentre abbiamo in animo di fare una serie di comunicazioni sociali articolate, anziché con la tecnica dello *spot* che non serve a niente, attraverso meccanismi di comunicazione più efficaci quali quelli sperimentati in altre occasioni, in modo tale da accrescere il livello di resistenza della comunità rispetto a questi comportamenti illegali.

Si tenga conto, peraltro, che su questo c'è una grossissima disponibilità da parte del volontariato italiano. Proprio questa mattina, nella riunione del comitato del volontariato nomineremo il presidente ed i due vicepresidenti; a questa attività, finché ne avrò la responsabilità, intendo attribuire un ruolo primario, perché penso — credo che questa sia la posizione del Governo e do risposta anche al Presidente Ciampi — che non dobbiamo avere strutture operative. Non mi importa se il Corpo forestale rimarrà alle dipendenze del Ministero delle risorse agricole d'intesa o meno con il Ministero dell'ambiente, così come è scritto nel decreto; quello che conta è che venga mantenuta l'ispirazione della legge, secondo cui i vigili del fuoco, i forestali e quant'altro, devono essere posti direttamente alle dipendenze del Presidente del Consiglio.

Qualora avessimo mutato opinione su questo, occorrerebbe cambiare l'impianto della legge-quadro. È vero che questo può creare disfunzioni, ma riterrei un errore passare nuovamente ad un modello di tipo ministeriale, anche in rapporto alla crescita di responsabilità delle autorità locali. Ho fatto parte per tanti anni della Commissione per le questioni regionali; credo sia corretto dire che le regioni spesso hanno delle competenze ma non le sanno esercitare o per mancanza di finanziamenti o per inadeguatezza di tipo amministrativo, ma è lì che bisogna agire per poten-

ziarle, non per fare riaccentramenti, rispetto ai quali lo Stato si troverebbe davvero in difficoltà.

Questa è la mia opinione: non deve esserci la protezione civile a livello centrale, se non — come la legge ha previsto — limitatamente alla commissione grandi rischi (con grande competenza di tipo scientifico che le regioni non hanno), per gestire strumenti di tipo tecnologico che le stesse da sole non sono in grado di attivare. Credo che la scelta del Governo di creare un dipartimento il più agile possibile significhi anche, come dicevo prima, abbandono di una serie di competenze di tipo gestionale che con la protezione civile non hanno nulla a che fare, per cui vanno gestite ad altri livelli. Semmai va potenziato il coordinamento; poiché però non è una parola magica, esso si realizza se le singole strutture che si coordinano hanno impulsi e quindi subiscono sanzioni in caso di mancato coordinamento.

Questa era la domanda che avevo rivolto e mi pare di aver ricevuto una risposta importante da parte di una forza politica che come me crede fortemente nel regionalismo, la quale tuttavia mi dice che se le cose non si fanno occorre attivare poteri sostitutivi. Questa semplice frase che ho detto durante l'emergenza incendi ha scatenato giustamente da parte delle regioni l'idea che volessimo additare colpe o responsabilità. Mi sono limitato. Mi sono limitato, anche durante l'estate, a ricordare a tutti noi quale fosse il quadro normativo che il Parlamento ha disegnato; non volevo affatto dire che le regioni, genericamente, sono più o meno responsabili del Governo. Il problema vero è che, posto che le regioni hanno delle competenze, se non le esercitano, che si fa? Credo che la Commissione debba porsi tale quesito, se non altro in rapporto al testo del disegno di legge, che poi è stato licenziato, nel quale si ampliavano a dismisura le competenze regionali, prefigurando un'ipotesi di Stato tultraregionale o quasi federale, come è stato detto. Che si fa se una regione è in crisi e la giunta non appalta il servizio antincendi? Che si fa se il piano non viene predisposto? Sono

domande molto concrete alle quali conviene dare una risposta di dottrina.

Bisogna vedere se, attraverso lo strumento del commissario di Governo e dei poteri sostitutivi che la legge n. 400 del 1988 affida solo alla Presidenza del Consiglio, sia possibile individuare autorità che possono sostituirsi. In questo caso segnalerai che, per la parte relativa alle competenze tecniche in materia di boschi, non si può fare a meno del Ministero delle risorse agricole e forestali e del Ministero dell'ambiente, mentre per la parte relativa alla prevenzione ed alla previsione delle conseguenze catastrofiche dell'incendio occorre che rimanga una competenza del dipartimento della protezione civile.

Spero di aver risposto a tutte le domande; vi ringrazio per le moltissime osservazioni interessanti e mi riservo di concordare con il presidente della Commissione una data nella quale, oltre alla discussione sugli incendi boschivi, si possa fare il punto sullo stato di attuazione della legge, essendo il sottoscritto in possesso di tutta una serie di dati aggiornati sui vari comparti e sui rinvii che la legge-quadro faceva a regolamenti o a successivi momenti attuativi.

MARCO BOATO. Le saremmo grati se ci potesse fornire questi dati prima della prossima seduta.

VITO RIGGIO, *Sottosegretario di Stato per il coordinamento della protezione civile*. Provvederò senz'altro all'invio della documentazione direttamente in Commissione, in modo tale che tutti abbiano la possibilità di documentarsi prima della prossima seduta.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione del sottosegretario per il coordinamento della protezione civile, che ringrazio ancora a nome della Commissione.

**La seduta termina alle 11,10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 21 settembre 1993.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO