

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1821

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore EUFEMI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 NOVEMBRE 2002

—————

Modifiche ed integrazioni alla legge 21 novembre 2000,
n. 353, in materia di incendi boschivi

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Nell'ambito della lotta agli incendi boschivi e specificamente nel settore aereo ed in quello terrestre, si riscontrano una serie di criticità non oltre sostenibili, a fronte di risorse umane e finanziarie di assoluta rilevanza.

I costi diretti sopportati dall'erario per la gestione dell'intero sistema antincendi boschivi, considerando gli oneri statali e regionali, sono dell'ordine di centinaia di miliardi di lire.

In via prioritaria, si sottolinea che la flotta aerea di proprietà del Dipartimento della Protezione civile ha raggiunto una consistenza di ben 14 velivoli Canadair CL 415.

Tali velivoli pongono l'Italia in una posizione di assoluta preminenza per la modernità e la qualità dei velivoli, nonché per il loro numero, nell'intero teatro europeo.

Nella flotta del Dipartimento occorre includere anche:

- n. 4 elicotteri Erickson S64 (in appalto; n. 6 durante la scorsa stagione estiva); le flotte appaltate dalle singole regioni;
- gli elicotteri del Corpo forestale;
- gli elicotteri stagionalmente dedicati da parte delle Forze armate (Esercito e Marina militare), nonché quelli dei Vigili del fuoco.

La materia della lotta agli incendi boschivi è stata disciplinata nella legge quadro 21 novembre 2000, n. 353, che, pur valida nell'impianto complessivo, deve essere rivisitata al fine di apportare adeguamenti ed integrazioni maturati nel biennio della sua applicazione.

Infatti, la predetta legge ha cercato di razionalizzare le competenze statali e quelle regionali anche al fine di valorizzare le mol-

teplici risorse da impegnare nella lotta al fuoco, superando la frammentazione delle competenze e delle responsabilità in un settore che invece deve essere sempre considerato nella sua interezza.

Nell'ambito di questo complesso sistema, si riscontrano evidenti inadeguatezze nel settore addestrativo ed operativo, sia nella componente aerea che in quella terrestre.

In effetti tali componenti non sono sufficientemente permeate dalla moderna concezione aeroterrestre delle operazioni antincendio: il personale navigante e le squadre che provvedono alla lotta terrestre non ricevono mai cicli addestrativi congiunti per l'attività di concorso.

La formazione del personale navigante della flotta nazionale (linea Canadair) risulta assolutamente inadeguata rispetto alle potenzialità operative dell'intera flotta, tant'è che l'esercenza, invece di produrre altri equipaggi (mediante costosi cicli addestrativi), da anni fa sistematico ricorso a personale stagionale straniero.

Si rilevano altresì carenze: nella sicurezza delle operazioni aeree; essa è oggettivamente trascurata dall'esercenza, con allarmanti tassi d'incidentalità e grave penalizzazione dell'efficacia delle operazioni sul fuoco; nell'addestramento e nella qualificazione del personale terrestre di «prima linea» (Direttori del fuoco e squadre d'intervento diretto); tale addestramento, pur facendo capo alle singole regioni, non è adeguatamente certificato e standardizzato in tutto l'ambito nazionale.

In particolare, la criticità dell'attuale esercenza aerea della flotta Canadair, in proprietà del Dipartimento della Protezione civile (PROCIV), ha evidenziato gravi lacune operative e nel campo della sicurezza del

volò, attestate anche da recenti provvedimenti dello stesso Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC).

Oltre 100 incidenti ed inconvenienti di volo hanno connotato le due esercenze private della flotta Canadair (1987/1997 SISAM SPA e dal 1998 SOREM SPA). Da notare che l'esercenza privata ha rilevato il servizio aereo antincendi boschivi dall'anno 1987-88, mentre in precedenza esso era gestito dall'Aeronautica militare, con risultati di assoluto rilievo operativo ottenuti nel rispetto di precisi *standard* di sicurezza.

Successivamente, tale Forza armata, in relazione a crescenti impegni istituzionali e alla contemporanea crescente carenza di personale, ha progressivamente ridotto il proprio impegno nel settore antincendio boschivo. Non si può inoltre ignorare che devono essere trovate soluzioni alle molteplici incongruenze riferite all'attuale impostazione dell'attività aerea.

In ordine alle anomalie dell'attuale esercenza della flotta PROCIV, si rilevano:

- precarietà della qualificazione «operativa» del personale navigante, avvalorata dall'insufficiente disponibilità di equipaggi per una pieno sfruttamento dell'intera flotta (14 velivoli CL 415), in estate ed in inverno;

- sistematica assunzione stagionale di personale navigante straniero, di dubbia preparazione ed affiatamento col teatro operativo italiano;

- cura della sicurezza del volo assolutamente inadeguata rispetto all'impegno della specialità, come testimoniato dai provvedimenti dell'ENAC (molti incidenti non sono neppure dichiarati agli organi amministrativi);

- inaccettabile tasso di incidenti ed inconvenienti di volo: soprattutto per la loro qualità essi sono tali da destare oggettivo allarme;

- il prodotto di tali anomalie implica un'efficacia sul fuoco assolutamente inadeguata

rispetto agli oneri assunti dal Dipartimento PROCIV.

Perduranti anomalie amministrative-gestionali a carico della gestione della flotta antincendi da parte del Dipartimento PROCIV:

- nonostante i notevolissimi costi sopportati per l'appalto del servizio, pari ad oltre 55 miliardi di vecchie lire (per la sola linea Canadair), l'operatività dei velivoli non è mai stata garantita durante l'intero arco diurno per insufficiente numero di equipaggi; tant'è che «per rimediare» l'azienda ha preteso di qualificare personale nel corso dello stesso periodo estivo, con assetti addestrativi (monte ore e tipologie delle sortite istruzionali) assolutamente risibili;

- invece di garantire l'operatività di 14 velivoli ci si accontenta di 12 velivoli, lasciandone 2 in riserva logistica (concetto penalizzante il costo efficacia: è tecnicamente superato nell'intero mondo aeronautico);

- la durata del contratto iniziale, fu stabilita in anni tre, con possibilità di due ulteriori proroghe triennali, secondo lo schema seguente:

1998-2000 - 1ª fase contratto;

2001-2003 - validità temporale prima proroga;

2004-2006 - ipotetica seconda proroga.

In tale situazione, è evidente che l'ipotesi di addivenire ad una seconda proroga è assolutamente improponibile:

- per la scarsa qualità professionale riscontrata nell'attuale esercenza;

- per gli oneri correlati all'attuale assetto (proprietà della flotta pubblica disgiunta dalla gestione operativa), rivelatosi inadeguato, poiché non valorizza le preziose risorse professionali del personale navigante, ma anzi le rende precarie, incentivando una stagionalizzazione che non ha alcun riscontro nel teatro internazionale.

Anche sotto il profilo del rapporto costo-efficacia si riscontra che i costi per l'erario

dell'attuale impostazione operativa sono sproporzionati ai risultati; attualmente il Dipartimento non possiede le risorse tecniche idonee per un corretto controllo dell'esercenza e neppure dell'efficacia delle operazioni reali sul fuoco (non vi sono *air attack officer* ovvero ispettori che riscontrino l'andamento delle operazioni aeree, assumendone il controllo e permanendo in volo sulle aree interessate dal fuoco).

Mentre l'erario tende a contrarre i costi eliminando ogni spreco, si dimentica che due velivoli Canadair di proprietà del Corpo forestale dello Stato, dal 1998 giacciono inutilizzati in un *hangar* dell'aeroporto di Ciampino.

In tale aeroporto essi vengono regolarmente mantenuti da ditte specializzate, con costi vivi di ricovero e di mano d'opera spropositati rispetto al loro valore di mercato.

Con il presente disegno di legge si prevede che la Protezione Civile come Dipartimento guida prenda atto delle situazioni critiche sinora dissimulate o non correttamente inquadrare, per assumere l'iniziativa di costituire un «Centro addestramento ed operazioni antincendi boschivi» come Agenzia del Dipartimento.

Tale iniziativa dovrebbe mirare a:

- stabilizzare il personale navigante della flotta PROCIV (assumendolo con contratti adeguati);

- qualificare tutti i piloti e direttori del fuoco, con cicli addestrativi congiunti; formare gli *air attack officer*, figura ormai irrinunciabile, come dimostrato dalle esperienze nordamericane.

Infatti, la gestione di una flotta così consistente e dedicata ad una specialità così impegnativa richiede una maggiore assunzione di responsabilità operative dirette anche nella gestione del personale navigante.

Tale soluzione consentirebbe di incrementare l'efficacia del Sistema A-I superando l'obsoleto concetto quantitativo con cui si

sono sinora presentati i risultati consuntivi di ciascuna stagione operativa.

In questo modo si potrà agire standardizzando ed affinando l'addestramento del personale navigante, affrancandosi da angusti limiti di bilancio sinora accampati dall'esercenza privata, spesso in modo del tutto pretestuoso.

In breve tempo si potrebbero raggiungere *standard* di reale efficacia sul fuoco, con risultati più consoni alle ingenti risorse pubbliche investite (nel tempo e ciclicamente), nel contrasto degli incendi boschivi.

Contemporaneamente si potrà agire in modo razionale e professionale per contenere la sinistrosità della linea Canadair, riconducendola sino a livelli minimi e fisiologici, finalmente più consoni al livello di maturità aeronautica ed organizzativa del nostro Paese. In estrema sintesi, le esperienze accumulate dal 1982 ad oggi consentono di formulare proposte concrete per superare le evidenti criticità di gestione del sistema antincendi boschivi.

Anche le esperienze estere avvalorano le seguenti indicazioni:

1) considerare e trattare le risorse umane come fattore strategico dell'intero sistema antincendi, investendo sull'addestramento del personale navigante della flotta statale e del personale di contrasto terrestre, anche con cicli formativi congiunti;

2) consolidare le risorse professionali del personale navigante, stabilizzandole mediante la costituzione di un'apposita unità organica della protezione civile;

3) migliorare il comando e controllo (c3) introducendo la delega ad ispettori in volo (*air attack officer*);

4) costituire una base madre per la flotta nazionale.

In termini concreti, le proposte del presente disegno di legge ruotano intorno alla costituzione di una Agenzia, denominata «Centro addestramento ed operazioni antincendi boschivi», nell'ambito della Prote-

zione civile, Dipartimento che, per disposizione della citata legge n. 353 del 2000, ha la responsabilità dei mezzi aerei dello Stato.

Il Dipartimento della Protezione civile, tramite la costituenda Agenzia, sarebbe posto in condizione di gestire in proprio la flotta di cui è proprietario, incamerando il *know how* necessario a raggiungere:

- la massima efficienza del proprio strumento aereo;
- la massima efficacia dell'intero sistema antincendio boschivo.

Si tende a stabilizzare il personale navigante all'interno della medesima struttura, a conciliare l'esigenza di patrimonializzare le risorse umane ed il loro oneroso addestramento.

Il Centro farebbe da punto di riferimento per l'addestramento del personale navigante della flotta statale, ma, contemporaneamente, curerebbe anche la fase addestrativa avanzata e congiunta tra i Direttori del fuoco e lo stesso personale navigante.

Si realizzerebbe in tal modo una efficace saldatura tra le competenze addestrative regionali e quelle della flotta di Stato. Le stesse regioni trarrebbero maggior giovamento dalla continuità di rapporti col Centro, disponendo così di un credibile interlocutore di riferimento nell'ambito statale, istituzionalmente proteso al miglioramento dell'intero sistema ed al superamento di ogni logica settoriale.

Con l'occasione, vale la pena accennare all'aspetto finanziario del progetto, poiché esso contribuisce a renderlo ulteriormente plausibile, rispetto all'attuale onere dell'esercizio. Premesso che la valutazione degli oneri del progetto potrà essere approfondita, a tempo debito, è opportuno considerare che essi non potranno superare quelli attuali, mentre i ritorni in termini di efficacia saranno largamente tangibili.

È ovvio che la gestione in proprio è più economica di quella privata, non foss'altro

per il recupero dei (rilevanti) profitti inclusi nell'appalto attuale.

Questa considerazione appare pertinente, sia sotto il profilo tecnico attuativo sia sotto il profilo politico, specie nell'attuale contingenza della finanza pubblica.

Un cenno in tal senso non può che accreditare il pragmatismo con cui s'intende modificare la legge.

Il contratto tuttora in vigore accredita la società SOREM, (ora affidataria del servizio), con importi annui intono ai 55 miliardi di lire.

Secondo la soluzione prospettata, i costi della gestione diretta della flotta da parte di PROCIV:

- sarebbero più contenuti di quelli attuali;
- coprirebbero anche un onere addestrativo a beneficio degli operatori terrestri;
- potrebbero assorbire gli attuali costi dell'esercizio degli elicotteri A 109 e dei velivoli P180 del Dipartimento PROCIV (i cui oneri di gestione sono ora finanziati a parte, ma ulteriormente rilevanti).

In tale ottica, si consideri che gli oneri finanziari, a regime (ovvero dal 2004), sarebbero ricavati dalla cessazione dell'appalto SOREM. Esso, infatti, verrà a cessare naturalmente alla fine del 2003 (ovvero, alla fine del primo periodo di proroga contrattuale).

In pratica:

- gli oneri afferenti alla costituzione dell'Agenzia ed allo svolgimento dei relativi compiti dovrebbero essere finanziati solo per il 2003, anno di assestamento dell'Agenzia;
- a partire dal 2004, gli oneri di «funzionamento» correnti dovrebbero essere coperti dall'assegnazione delle risorse già ora stanziare per coprire la corrente convenzione tra il Dipartimento della Protezione Civile e la società SOREM e, eventualmente, con quelli delle linee A109 e P180 (anche esse attualmente in gestione privata).

In sintesi, dal 2004, le risorse da stanziare per l’Agenzia («Centro addestramento ed operazioni antincendio boschivi») e per l’appalto della manutenzione delle linee Cana-

dair, P180 e A109 non dovrebbero superare quelle attualmente erogate per le attuali esercenze private (appalti SOREM e delle altre linee di volo P180 ed A109).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alla legge 21 novembre 2000, n. 353, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, comma 1, le parole: «limitrofi a» sono sostituite dalle seguenti: «posti non oltre 100 metri da»;

b) all'articolo 2, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

«*I*-bis. Per perimetro dell'incendio si intende l'intero limite esterno di un'area percorsa dalle fiamme incluse le aree non combuste ed è espresso con una misurazione lineare»;

c) all'articolo 3, il comma 3 è sostituito dal seguente:

«3. Il piano sottoposto a revisione periodica contiene tutte le indicazioni di carattere tecnico-economico e le analisi territoriali necessarie per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi indicate dalle linee guida di cui al comma 1»;

d) all'articolo 4, comma 1, il primo periodo è sostituito dal seguente: «L'attività di previsione consiste nell'individuazione di tutti i parametri che consentono di evidenziare il rischio ed il pericolo di incendio boschivo»;

e) all'articolo 4, il comma 5 è abrogato;

f) all'articolo 5, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Tutto il personale che interviene nell'ambito della previsione prevenzione e repressione degli incendi boschivi deve essere certificato ed addestrato per i ruoli svolti. Ciascuna regione mantiene

appositi elenchi del personale qualificato, per rispettiva professionalità, curandone i relativi aggiornamenti»;

g) dopo l'articolo 5 è aggiunto il seguente:

«Art. 5-bis. - (*Centro addestramento ed operazioni antincendi boschivi*). - 1. Nell'ambito del Dipartimento della Protezione civile, è istituito il Centro addestramento ed operazioni antincendi boschivi, di seguito denominato «Centro», per l'approntamento e la gestione della flotta aerea del Dipartimento. A tal fine, il Centro cura direttamente la formazione e l'aggiornamento del personale navigante destinato ad operare con detti mezzi aerei nazionali. Il Centro opera come Agenzia ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ed è posto alle dipendenze del Capo Dipartimento, da cui il Direttore del Centro riceve indirizzi e direttive. Il Direttore del Centro è direttamente responsabile delle attività tecniche e gestionali del Centro medesimo.

2. Il Centro provvede:

a) alla gestione tecnica ed operativa dell'intera flotta aerea della Protezione civile, attualmente composta da velivoli Canadair CL 415, Piaggio P180, Agusta A109, incluso l'addestramento basico ed avanzato di tutto il personale navigante e tecnico necessario alla corretta attività operativa di tale flotta;

b) alla predisposizione e gestione di appositi corsi dedicati alla qualificazione aroterrestre dei «Direttori del fuoco», preventivamente addestrati e certificati a cura delle rispettive regioni di appartenenza;

c) alla predisposizione e gestione di appositi corsi dedicati alla qualificazione di coordinatori di intervento aereo (*air attack officer*) da inserire nell'organico del Centro, ma da utilizzare nell'ambito delle operazioni aeree reali, con delega di autorità da parte del Centro operativo aereo unificato (COAU);

d) alla predisposizione e gestione di appositi corsi dedicati alla qualificazione del personale preposto al COAU ed alle Sale operative unificate permanenti (SOUP) regionali e provinciali, quest'ultimo preventivamente addestrato e certificato a cura delle rispettive regioni di appartenenza;

e) allo studio ed al perfezionamento delle dottrine, delle organizzazioni e delle tecniche d'impiego dei mezzi aerei in operazioni antincendio, nonché dell'intero ambito operativo aeroterrestre in cui esse si svolgono;

f) al mantenimento dei rapporti di cooperazione e interazione con gli Stati o le organizzazioni estere interessate all'attività antincendio boschivo.

3. Il Dipartimento ha la facoltà di affidare in appalto a società esterne la gestione manutentiva della flotta, per periodi non inferiori a quattro anni e secondo le usuali procedure amministrative, sulla base di specifiche tecniche e requisiti qualitativi precisati dal Centro. L'attività manutentiva e l'efficienza della linea di volo sono vigilate ed indirizzate a cura del personale tecnico in forza al Centro, secondo le direttive del Direttore del Centro stesso, responsabile dell'operatività della flotta.

4. Il Direttore del Centro è designato dal Capo Dipartimento della Protezione civile e deve possedere concorrentemente i seguenti titoli:

a) provenienza dai ruoli della pubblica amministrazione;

b) pluriennale e pregressa attività reale su fuoco con più velivoli antincendio boschivi come pilota responsabile;

c) ampia e provata cultura e capacità professionale, organizzativa e gestionale nel settore aeronautico antincendio boschivo, documentata da studi, ricerche, indagini ed altre attività nello specifico ambito aeronautico d'impiego.

5. La carica di Direttore del Centro implica l'obbligo dell'effettivo svolgimento delle funzioni di pilota responsabile in attività di volo sul fuoco.

6. La strutturazione organica ed ordinativa del Centro, nonché il relativo statuto, sono predisposti da un apposito Comitato nominato dal Capo Dipartimento della Protezione civile. Il Comitato è presieduto dal Direttore del Centro e composto da sette membri esperti delle aree aeronautiche, aeroterrestri, giuridiche, tecniche afferenti all'attività ed ai compiti del Centro. Detti membri, proposti dal Direttore del Centro, sono nominati dal Capo Dipartimento della Protezione civile, cui è demandata l'approvazione e la successiva formalizzazione dello statuto»;

h) all'articolo 7, comma 3, l'alinea è sostituito dal seguente: «Le regioni programmano la lotta attiva ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 3, utilizzando le proprie strutture e mezzi aerei per il supporto delle squadre a terra; inoltre assicurano il coordinamento delle proprie strutture con quelle statali istituendo e gestendo con una operatività di tipo continuativo nei periodi a rischio di incendio boschivo le SOUP; le regioni possono avvalersi, oltre che delle proprie strutture e dei propri mezzi aerei di supporto all'attività delle squadre a terra:»;

i) all'articolo 7, comma 3, lettera *a)*, le parole: «ad accordi di programma» sono sostituite dalle seguenti: «a specifici accordi»;

l) all'articolo 10, comma 1, le parole: «ed i pascoli» sono soppresse; alla fine del secondo periodo, sono aggiunte le seguenti parole: «ed ai fini della previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi»; al quarto periodo, le parole da: «per detta realizzazione» fino a: «la relativa autorizzazione o concessione» sono sostituite dalle seguenti: «detta realizzazione sia già stata prevista dagli strumenti urbanistici vigenti al momento dell'incendio».

Art. 2.

1. La strutturazione organica ed ordinativa del Centro, nonché il relativo statuto, di cui all'articolo 5-*bis*, comma 6, della legge 21 novembre 2000, n. 353, come introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera *g*), della presente legge, sono predisposti entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

