

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CAUSE DELLE FRANE CAMPANE

10° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 GIUGNO 2000

---

**Presidenza del presidente GIOVANELLI**

**INDICE****Documento conclusivo**

(Discussione e rinvio)

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 5, 16 e <i>passim</i>	
* BORTOLOTTO ( <i>Verdi-l'Ulivo</i> ) . . . . .	13	
* CONTE ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	14	
IULIANO ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	3, 17	
LASAGNA ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	12	
* MAGGI ( <i>AN</i> ) . . . . .	7	
* MANFREDI ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	10	
RIZZI ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	7	
* VELTRI ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	5	

*I lavori hanno inizio alle ore 15,05.*

**Documento conclusivo**

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle cause delle frane campane.

Prego il relatore, senatore Iuliano, di procedere all'illustrazione della proposta.

IULIANO. Signor Presidente, ricordo innanzi tutto che l'indagine conoscitiva sulle cause delle frane campane è stata deliberata in seguito agli eventi calamitosi del 5 e 6 maggio 1998, che colpirono il comune di Sarno e altri comuni limitrofi provocando 160 vittime.

La Commissione ha proceduto ad un sopralluogo nelle zone colpite ed ha effettuato numerose audizioni. Un'accelerazione dei lavori si è avuta dopo le ulteriori emergenze alluvionali del dicembre 1999, che hanno interessato comuni dell'Irpinia non distanti dai centri precedentemente colpiti.

Lo scopo dell'indagine era quello di determinare le cause delle frane ed è stato sostanzialmente raggiunto. Nello schema di documento conclusivo sono contenute anche indicazioni di ordine pratico per impedire che ulteriori colate rapide di fango, frequenti in molte zone della Campania, possano provocare i disastri degli ultimi vent'anni.

Quanto avvenuto si può ricondurre a fenomeni simili, provocati da una conformazione del territorio caratterizzata dalla presenza di una solida matrice calcarea sulla quale si è depositato, nel corso dei secoli, uno strato piroclastico di origine vulcanica che, per un insieme di cause dipendenti dalla stagionalità e dalla pioggia eccessiva in alcuni periodi dell'anno, può provocare il distacco di frane ad elevatissima velocità di avanzamento. In particolare, la probabilità d'innescò dei materiali d'alveo cresce a seguito di eventi piovosi di intensità superiore ad una certa soglia, anche se sussiste comunque un fattore causale concomitante individuabile nel colmamento ciclico degli alvei dei valloni, in grado di accentuare le condizioni di pericolosità agli sbocchi dei valloni stessi.

Le colate di fango rapide e devastanti, verificatesi nel maggio 1998 e nel dicembre 1999 in alcuni centri della Campania, sono state provocate da piogge di forte intensità, i cui effetti negativi sono stati sicuramente amplificati dal contesto geologico della zona. La vulnerabilità, inoltre, è stata accentuata dall'eccessiva urbanizzazione e dall'antropizzazione delle fasce pedemontane.

Gli eventi franosi non sono fatti eccezionali: dagli studi effettuati risultano precedenti conosciuti che risalgono fino al diciassettesimo secolo ed ho voluto allegare alla proposta di documento conclusivo una tabella con i dati relativi agli eventi franosi che si sono verificati negli ultimi secoli nella regione Campania. La causa è sempre la stessa: il materiale piroclastico, incoerente con il calcare sottostante, in condizioni di saturazione di acqua determinata da piogge eccessive, frana provocando un effetto valanga che travolge nel suo percorso tutto quanto incontra.

A fronte di tali rischi, preminente appare l'esigenza di una sorveglianza, di un monitoraggio e di una manutenzione del territorio. Mi riferisco in particolare all'ottima iniziativa posta in atto dai Borboni, che effettuarono una serie di canali artificiali, i cosiddetti «regi lagni», che dovevano, sì, convogliare l'acqua piovana, ma anche riuscire a contenere, per quanto possibile, l'evento franoso.

Da quanto verificato sulle possibili cause di queste colate rapide di fango è emerso che non si può porre in essere un rimedio definitivo: nessun intervento di tipo ingegneristico potrebbe impedire quel tipo di frane, in una situazione che vede una diffusione urbanistica generalizzata e incontrollata. Una misura efficace sarebbe quella di procedere a limitate delocalizzazioni, almeno degli immobili esposti a rischio più elevato; ma le costruzioni abusive in zone a rischio sono molte e, in alcuni casi, anche edifici pubblici sono stati realizzati in prossimità di alvei pericolosi. Occorre pertanto convincersi di convivere con una situazione a rischio.

Per evitare in futuro situazioni analoghe a quelle del 1998 e del 1999, oltre agli interventi di manutenzione ordinaria e al monitoraggio del territorio, è necessario accrescere la funzionalità della rete pluviometrica, che si è dimostrata abbastanza efficace nei comuni dove è stata istituita, in modo da rendersi conto in tempo reale della possibilità di eccessi di piovosità nelle zone a rischio. Va mantenuto, quindi, un sistema di protezione civile come già sperimentato nei comuni colpiti dalle colate, che consiste nell'attivazione di una prima fase di attenzione e di una seconda di allarme, in cui scatta l'evacuazione delle zone colpite, se si vuole evitare una delocalizzazione generalizzata che comporterebbe problemi di ordine pubblico ed economico non indifferenti.

Accanto alla funzionalità di una rete pluviometrica collegata alla protezione civile ma anche agli enti locali, che devono essere i primi interessati nell'opera di prevenzione e di protezione civile, vi è la necessità di potenziare i presidi geologici, anche essi dimostratisi efficaci negli ultimi due anni, per mantenere sotto controllo il territorio e, soprattutto, per controllare il ruscellamento delle acque superficiali nelle zone alte dei versanti, laddove ha avuto luogo il primo innesco.

Nella proposta di documento sono contenute anche alcune indicazioni ma, volutamente, si evita di prendere posizione sulla bontà delle soluzioni adottate negli ultimi eventi calamitosi. Personalmente, ritengo che il modello di intervento, basato sullo studio del territorio da parte della comunità scientifica e su soluzioni ingegneristiche non di impatto rilevante, sia soddisfacente, ma, proprio per sottolineare la pluralità di voci e di opinioni

sull'argomento, voglio ricordare che, oltre ai comitati dei cittadini sorti spontaneamente dopo gli eventi, sono stati ascoltati anche rappresentanti della comunità scientifica che hanno impostazione sostanzialmente diversa rispetto a quella ufficiale.

Voglio altresì ribadire che lo scopo del documento non è quello di giudicare l'efficacia o meno degli interventi, i ritardi oppure la celerità degli stessi, che attiene ad altro momento, che non è quello dell'indagine conoscitiva sulle cause delle frane campane.

La proposta che presento alla Commissione è suscettibile di arricchimenti ed integrazioni. È comunque importante essere pervenuti all'individuazione dei 212 comuni della Campania che si trovano in situazioni di rischio, i cui territori sono stati delimitati grazie al decreto-legge n. 180 del 1998, che, seppur approvato frettolosamente, difendo nelle sue linee essenziali perché ha rappresentato una svolta ed ha consentito un'accelerazione delle procedure rispetto alla legge n. 183 del 1989.

Non a caso nei tempi previsti (31 ottobre 1999) quasi tutte le Autorità di bacino in Italia hanno provveduto a delimitare le aree a rischio, sollevando innumerevoli problemi con tutte le deficienze dovute alla fretta. Sicuramente, però, oggi sappiamo che, almeno in Campania (la regione di cui stiamo parlando), ben 212 comuni si trovano in una situazione di rischio.

Credo sia compito istituzionale mettere in condizione i sindaci di questi 212 comuni di conoscere le cause del fenomeno che ha colpito molti comuni vicini e di dare loro la possibilità di mettere al riparo prima la vita dei cittadini, poi i beni.

Questo, in conclusione, lo scopo del documento predisposto per cui ringrazio i commissari per l'attenzione prestata all'argomento.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione sulla proposta di documento conclusivo, testè illustrata dal relatore Iuliano.

**VELTRI.** Signor Presidente, ho avuto già modo di leggere con attenzione il documento in esame, di cui il senatore Iuliano ha curato la presentazione, anche se con ritardo rispetto agli altri colleghi cui mi risulta essere pervenuto in anticipo.

Condivido il tessuto che sottende le argomentazioni avanzate dal senatore Iuliano. Ho deciso di intervenire, però, per sottolineare alcuni aspetti *a latere* del documento stesso oltre che per avanzare una proposta – su cui spero il collega Iuliano sia d'accordo – di integrazione dello stesso.

Ritengo che questo documento sintetizzi molto efficacemente le cause alla base degli eventi calamitosi verificatisi nel territorio campano ma, non limitandosi soltanto alla loro descrizione, individua e propone anche alcune politiche e azioni specifiche per fronteggiare il problema.

Se ho ben colto il senso di quanto descritto dal senatore Iuliano, è un documento, però, che essenzialmente è indirizzato alle politiche di protezione civile anche se, come è giusto e necessario che sia, vi sono frequenti

incursioni nelle politiche del suolo e dell'uso del territorio più in generale. Colgo, però, a tale proposito un limite precisamente nella redazione di un capoverso che, se dovesse rimanere così, sembrerebbe confinare le politiche relative alla prevenzione o contro i rischi idrogeologici all'ambito della protezione civile, la quale sappiamo svolgere un ruolo importante ma non unico.

Ritengo che i tre diversi gradi di azione che il senatore Iuliano ci prospetta quanto alle azioni di protezione civile debbano essere in qualche misura mitigati – considerato che parliamo di rischio ed effetti – da una esplicitazione più diretta di un uso del suolo e del territorio al contrario, infatti, rischieremmo di cogliere soltanto gli effetti *a posteriori*, per i quali è stata delegata la politica di protezione civile, mentre sappiamo che è indispensabile un gioco molto articolato anche in termini di prevenzione e non tanto di previsione, pur contenuta nel documento.

Inoltre, se è vero che il fenomeno alla base del verificarsi delle frane in Campania è noto, non è nella stessa misura sufficientemente studiato in Italia: rileggendo, peraltro, la relazione fatta nel passato dal punto di vista ingegneristico, siamo in presenza del cosiddetto fenomeno, prevalente, del *debris flow* (colate rapide di fango), un processo molto studiato soprattutto in Estremo Oriente, oltreché negli Stati Uniti, ma non sufficientemente in Italia. Quindi, laddove nella relazione è scritto che si tratta di un fenomeno abbastanza noto, avanzerei la proposta, da sottoporre alla valutazione della Commissione, di integrarlo con un inciso in cui si evidenzia che in Italia, laddove vi sono situazioni idrogeologiche specifiche, in Campania in particolare, esso necessiterebbe di una attenzione particolare.

Ciò mi consente di aprire una piccola parentesi riguardante il non mai troppo citato disegno di legge n. 3833, in attesa dell'esame da parte dell'Assemblea del Senato: vorrei ricordare ai colleghi che in esso è contenuta una norma, peraltro già approvata in Commissione, che destina una quota dei fondi ordinari per la difesa del suolo ad una scuola di alta formazione che potrebbe avere appunto il compito di approfondire lo studio del fenomeno in Italia.

Ritengo che l'uso di questo documento possa infine essere perlomeno duplice: spero che si tenga conto della discussione in corso sul documento in titolo, approvato, come credo, dalla Commissione con le integrazioni necessarie, insieme alla discussione ed alla approvazione del disegno di legge n. 3833 dall'Assemblea al fine di dare una ulteriore sanzione ufficiale ai caratteri del documento stesso.

L'altro grado di utilizzazione può essere, a mio giudizio, quello di inviarlo alle varie amministrazioni della Campania (regione e comuni) non escludendone – in tal senso, ho dichiarato la mia totale disponibilità – la presentazione nel territorio campano da parte della Commissione o di una sua delegazione: il punto essenziale, al quale voglio fare riferimento ricollegandomi alla proposta che sto per avanzare, è quello della educazione – mi dispiace che sia assente il senatore Rescaglio che ne fa un cavallo di battaglia – all'uso, alla previsione ed alla prevenzione del territorio.

Tutto questo può essere accompagnato – mi rivolgo in tal caso al Presidente – da una audizione (a prescindere dal documento al nostro esame, che auspico sia votato prima) del professor Barberi, che non abbiamo più avuto modo di sentire da quando non è più Sottosegretario di Stato alla Protezione civile – come sappiamo, oggi è a capo dell’Agenzia nazionale della Protezione civile –, anche alla luce di alcune richieste legittime che mi sembra il senatore Manfredi abbia avanzato rispetto alla politica anti-incendio, ma non solo. Da parte mia gli invierò una copia del documento al nostro esame.

Oltre alla richiesta di integrazione che si riferisce al *deficit* di approfondimento del fenomeno del *debris flow* nel nostro Paese, chiedo di apportare un’ulteriore modifica alla pagina 11 della proposta di documento conclusivo; laddove si legge: «(...) fenomeni di dissesto idrogeologico (...) avvengono nel nostro paese con una ciclicità costante e quindi non si può ragionevolmente pensare di eliminarli, ma solo di ridurre il rischio e di mitigarne gli effetti (...)», proporrei di sostituire le parole: «sotto il profilo della protezione civile» con le seguenti: «con una politica attiva di protezione civile ma, soprattutto, con una razionale utilizzazione del territorio». Sembrerebbe altrimenti che la questione del dissesto idrogeologico venga affrontata soltanto con una politica di individuazione del rischio *a posteriori* o *a priori* nell’ambito esclusivo della protezione civile. A ben vedere, invece, il problema idrogeologico è affrontato ed è affrontabile con una politica di protezione civile ma anche con una gestione molto oculata delle politiche territoriali.

RIZZI. Signor Presidente, mi sembra che quella al nostro esame sia una buona proposta di documento conclusivo, che tiene conto della realtà. Prendo atto con soddisfazione che la filosofia che deve ispirare la protezione civile non è solo quella dell’intervento successivo, quando i fatti tragici sono avvenuti, ma soprattutto quella della prevenzione, che è un fattore importante per garantire sicurezza ai nostri cittadini.

Mi permetto soltanto un’osservazione al testo: all’ultima pagina, sarebbe opportuno modificare il capoverso, laddove si afferma: «Con la diffusione capillare dei pluviometri le popolazioni dei comuni a rischio devono imparare a convivere con l’emergenza». Anche se questa è la realtà, mi pare una affermazione un po’ dura, che va mitigata; è chiaro che una forma di obbligo sussiste, ma ritengo che si possa trovare un modo per renderla meno esplicita, compatibile con il rispetto di queste popolazioni.

Condivido invece la considerazione per cui non è pensabile separare gli aspetti di difesa idrogeologica da quelli di politica urbanistica e di pianificazione territoriale.

MAGGI. Signor Presidente, rivolgo un doveroso ringraziamento al collega Iuliano per la sua proposta di documento, ma si confermano i dubbi che avevo espresso allorché fu conferito l’incarico di relatore al senatore Iuliano, in relazione, non alla sua onestà intellettuale (che è fuori

discussione), ma al fatto che egli è sindaco di uno dei comuni colpiti dagli eventi franosi. Proprio tale ruolo si manifesta nella eccessiva prudenza che si riscontra nella relazione quando, ad esempio, richiama questi eventi in termini probabilistici, quasi immaginando che un fenomeno, proprio perché probabile, sia anche incontrollabile. Di contro, è vero che la probabilità dell'evento lo rende al tempo stesso controllabile; non si è parlato infatti di possibilità, che lascia un margine di incertezza, ma del fatto che sia probabile, che significa anche prevedibile, tant'è che si parla degli eventi che si sono verificati nei secoli e si afferma che i comuni che avevano avuto esperienze pregresse hanno saputo fronteggiare meglio l'emergenza evitando di correre pericoli più gravi.

Nella proposta di documento vengono soltanto sfiorati i problemi ai quali ci proponevamo di dare risposte. Il collega Iuliano affronta le questioni di ordine idrogeologico e di ordine urbanistico. Per quanto riguarda le prime, mi pare di aver capito dall'intervento del professor Ortolani, che non appartiene al gruppo di studiosi dell'università di Salerno facenti parte dell'unità operativa incaricata di coordinare gli interventi di emergenza, che i progetti da questi proposti fossero addirittura da irresponsabili, il che meriterebbe alcune più puntuali riflessioni in merito.

Si afferma, tra l'altro, che i problemi afferenti all'edilizia sono sostanzialmente riferibili al disordine urbanistico; se è così vanno richiamati gli strumenti urbanistici. Non è chiaro infatti se nelle zone colpite dalle frane si sia edificato con regolari concessioni edilizie (nel qual caso si dovrebbe suggerire alla regione Campania di intervenire per consentire percorsi privilegiati ai comuni disastriati, perché adeguino in tempi brevi gli strumenti urbanistici agli eventi calamitosi) oppure si è ricorsi all'abusivismo edilizio, che addirittura sembra ancora in atto: tutto continua ad essere come se nulla fosse accaduto e parrebbe che nessuno abbia titolo ad intervenire per procedere alle demolizioni. Avverto in tutto questo una sorta di fatalismo.

Nella proposta di documento mancano anche alcune puntualizzazioni. Gli auditi hanno denunciato ritardi gravissimi. Mi riferisco al fatto che gli interventi di somma urgenza siano ancora all'anno zero, a distanza di due anni dall'evento; allo stato di totale abbandono del cimitero (pare che ci sia una specie di fossa comune nella quale sono ancora seppellite le vittime); alle strade disastrose non ancora ripristinate e all'assistenza sanitaria impraticabile (un infartuato dovrebbe a loro detta percorrere circa 250 chilometri per trovare un reparto cardiologico); inoltre, si sono fatti nomi e cognomi di camorristi che gestiscono la situazione edilizia nella zona.

Tutto questo è emerso dalle denunce degli auditi, mentre il quadro che si rappresenta nella bozza di documento ha un aspetto alquanto asettico. Pur con tutta la simpatia che esprimo e che ho manifestato nei confronti del senatore Iuliano mi rendo conto della difficoltà che ha dovuto affrontare, come soggetto interessato, nel dover riferire come soggetto terzo. Egli è comunque partecipe di una delicatissima problematica, per cui a mio avviso sarebbe stato opportuno affidare l'incarico ad altra persona. Comunque, non intendo ergermi a giudice o muovere accuse,



poiché questo è lontano dal mio pensiero; ritengo infatti che egli abbia fatto tutto quello che gli era legittimamente consentito. Certo, essendo il senatore Iuliano della zona, se fosse stato più esplicito si sarebbe procurato grande inimicizia tra i colleghi sindaci e qualche problema in più di quanto non gli fosse consentito se avesse toccato la nota dolente della camorra.

In un quadro di questo genere, mi permetto di suggerire alcune integrazioni alle considerazioni di ordine generale indicate nella proposta di documento, dando spazio alle opinioni dei soggetti che abbiamo ascoltato. Ritengo che vada meglio puntualizzata la questione degli interventi di ordine tecnico, che, nella bozza di documento, è affrontata in una maniera veramente *soft* – non decodificabile – da chi non ha udito il professor Ortolani, evidenziando che ci sono discrepanze tra gli studiosi ed i tecnici delle materie. Occorre infatti precisare che quelle città sono in mano alla camorra, se è vero quello che affermano gli auditi, che ci sono servizi di primaria necessità, come le strade, il servizio sanitario, il cimitero, non ancora ripristinati, che le case distrutte non sono state ancora ricostruite.

Ritengo che, in un'indagine così delicata, di fronte a sinistrati che attendono risposte forti, certe, immediate, la Commissione abbia il dovere di evidenziare tali questioni, sollecitando il Governo, la regione, i comuni interessati: si eviti che la burocrazia continui a ritardare gli interventi di somma urgenza; si individuino percorsi privilegiati in modo che non si debba più sentire dire, a due anni di distanza, che neppure una casa è stata rimessa in piedi.

Mi rendo conto tra l'altro – il collega Iuliano parlava anche di delocalizzazione – che l'esito sarebbe devastante laddove si dovesse intervenire delocalizzando: spostare tante parte degli abitanti in altre zone non a rischio significa evidentemente creare un problema sociale di tale rilevanza che la soluzione diventerebbe certamente non di immediata concretizzazione.

In un quadro di questo genere, tuttavia, ritengo che ben altrimenti avrebbe dovuto essere evidenziata la tragedia, perchè il Governo diventasse più puntuale per un verso, la regione per un altro e i comuni per un altro ancora, considerato che si è parlato di un comune, tra l'altro di 5.000 abitanti, che ha visto l'esodo di ben 1.500 cittadini senza che si fosse data una risposta al quando questi 1.500 abitanti potranno rientrare nel loro comune.

Abbiamo accettato, in altri termini, acriticamente questo esodo (traspariva dalle relazioni degli auditi), senza che su questo versante si sia neppure data una motivazione. Non voglio portare tale questione per le lunghe; evidentemente, però, queste mie considerazioni nascono dalla necessità che la relazione – chiedo scusa per questo all'amico Iuliano – sia arricchita da notizie più concrete, evitandone la genericità che, in quanto tale, non permette di individuare una soluzione ai problemi che abbiamo di fronte.

Mi permetto di suggerire che alcuni temi evidenziati dai rappresentanti auditi vengano riportati – naturalmente se ne assumono le responsa-

bilità coloro che ne hanno fatto denuncia – perchè è opportuno che siano riferite queste segnalazioni dei soggetti che ne hanno fatto espressa, chiara, inequivocabile esposizione: il rischio è di confondere la gente parlando, indistintamente, di urbanizzazioni. Infatti non si capisce se le concessioni edilizie rilasciate dai sindaci siano legittime o meno; se gli strumenti urbanistici, infine, sono – come ci viene detto – obsoleti, superati o quant'altro. Se tutti fossimo convinti di un pericolo permanente di frane, dovrei, allora, chiedere perchè mai le amministrazioni locali da tempo non provvedano alla revisione di questi strumenti. Forse è, allora, opportuno un ulteriore approfondimento su questa materia.

MANFREDI. Signor Presidente, ringrazio doverosamente il collega Iuliano per il quadro esposto e per le proposte formulate nella sua proposta di documento. Condivido in buona parte le sue valutazioni; mi permetto, però, di fornire un contributo per una integrazione più incisiva su taluni aspetti sui quali mi soffermerò, partendo dalle seguenti domande: quale taglio intendiamo dare a questo documento? Quali sono gli scopi concreti che vogliamo raggiungere ponendo all'attenzione di chi leggerà la relazione predisposta? Vogliamo forse cercare inadempienze e colpe per stigmatizzarle?

Ritengo non sia questo il nostro scopo. Vogliamo, forse, individuare carenze normative e procedurali per farne tesoro, non solo in riferimento alla particolare zona presa in considerazione, ma alla situazione italiana in generale? È all'attenzione di tutti e non è necessario che ripeta che si tratta di un problema nazionale che vede una situazione più delicata in quella zona specifica, su cui abbiamo posto la nostra attenzione e che abbiamo anche visitato; avremmo però potuto fare lo stesso per altre zone italiane, anche laddove non si sono verificati eventi calamitosi, per riscontrare che la situazione nel nostro Paese è veramente preoccupante.

A mio parere, quindi, dovremmo da questa indagine conoscitiva trarre conclusioni che servano ad individuare le carenze normative, le difficoltà procedurali, la poca chiarezza di competenze, l'errata assegnazione di fondi o destinazione di risorse per intervenire, ridurre ed eliminare un fenomeno come quello alla nostra attenzione: il dissesto idrogeologico, in particolare con riferimento al problema delle frane.

Il dissesto idrogeologico è un problema squisitamente di competenza della Protezione civile, secondo il concetto tuttora valido, sancito nella legge n. 225 del 1992 che mette in sistema previsione, prevenzione e soccorsi in emergenza.

Desidero sottolineare questo aspetto perchè la tendenza politica che ho colto in questo ultimo periodo è quella di tornare indietro rispetto a quanto era stato, secondo il mio parere, giustamente visto dalla legge n. 225.

Abbiamo vissuto il periodo in cui il Ministero dell'ambiente e quello dei lavori pubblici si contendevano, ai danni del dipartimento della protezione civile, la competenza per quanto riguarda la previsione e la prevenzione. Oggi, esaminando la sostanza del decreto legislativo n. 300 del

1999, ci appare chiaro che questa frattura si è realizzata: si interessano prevalentemente di previsione e di prevenzione altri organi, che non sono quelli della futura Agenzia di protezione civile.

Ritengo che questo rappresenti un passo indietro ed è possibile riscontrarlo anche nel caso specifico delle frane campane. Occorre chiederci se non sia il caso di ripensare tutto l'impianto della responsabilità politica in questo campo e ispirarci ai principi della legge n. 225 del 1992 o, per lo meno, trovare soluzioni che consentano uno stretto coordinamento tra chi si interessa della prevenzione, cioè della riduzione dei rischi, e chi invece dei soccorsi e del ristoro dei danni, che sono le altre fasi strettamente integrate.

Ritengo che questi siano gli interrogativi che ci dobbiamo porre, partendo proprio da questa indagine che, pur essendo territorialmente molto circoscritta, nella sostanza è di grande rilievo per tutto il territorio nazionale. Su tali aspetti quindi mi permetterò di fornire un contributo integrativo alla proposta di documento che, come ho sottolineato, fornisce già un quadro della situazione e una individuazione di cause che condivido.

A tale fine vorrei riferirmi ancora alle tre grandi fasi di un'attività che è interconnessa, cioè la prevenzione, l'organizzazione dei soccorsi e il ristoro dei danni. Per quanto riguarda la prevenzione ritengo che alla base di tutto ci sia un'indagine conoscitiva – non lo chiamerei monitoraggio – dei fenomeni dal punto di vista territoriale, che deve portarci concettualmente ad individuare le priorità di interventi, regione per regione, area per area, in base alla pericolosità del fenomeno che può verificarsi. Gli interventi, come è stato detto, debbono essere di natura urbanistica ma anche di limitazione dei danni. Abbiamo avuto occasione di rammentare durante il sopralluogo che abbiamo svolto, proprio per l'estensione a livello nazionale del fenomeno dell'instabilità del territorio, che è velleitario immaginare di poter intervenire sui fianchi delle zone soggette a frane «fermando» il terreno. L'approccio potrebbe essere quello di assecondare la natura più che di contrastarla, per ridurre comunque i danni.

Una volta individuate le priorità di intervento, sia in termini urbanistici che di interventi veri e propri sul territorio, occorre definire una pianificazione pluriennale. Sono contrario ai piani biennali, triennali, e così via: è preferibile piuttosto una pianificazione aperta dove siano chiaramente individuate, regione per regione, le priorità di intervento in base alla pericolosità, assegnando per questa specifica esigenza fondi, risorse da impiegare, anno dopo anno, con procedure semplificate, pur nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale, per interventi relativi alla prevenzione.

Per quanto riguarda i soccorsi, è necessario più che mai – e lo si è visto proprio da quanto accaduto nell'area campana, ma non solo – far leva su un'organizzazione di osservazione e di allarme (basata sul sistema meteorologico di previsione di cui attualmente si può disporre), ma anche, perché no, sull'elemento umano, che non deve mai essere trascurato (non siamo arrivati ancora a livelli tali di sviluppo della tecnologia basati su un allarme automatico da consentire di disinteressarsi dei fenomeni). Questo

vale sia in questo campo sia in quello degli incendi boschivi che il collega ha ricordato: se non viene affrontato in tutti i suoi aspetti questo fenomeno rischia di non essere tenuto sotto controllo. Uno degli aspetti importanti è proprio quello dell'osservazione e dell'allarme e, soprattutto, della predisposizione delle forze e delle procedure (mi riferisco ovviamente ai piani d'emergenza): in sintesi, quindi il monitoraggio del territorio e delle fonti di rischio che, proprio per l'organizzazione dei soccorsi, ritengo quanto mai necessario e, inoltre, predisposizione delle forze e delle procedure. Un ultimo aspetto relativo ai soccorsi è quello dell'autorità unica in emergenza. Coglierei l'occasione proprio di quanto è successo a Sarno per dire che molte delle disfunzioni che si sono verificate sono state, a mio avviso, causate da una sovrapposizione di competenze: ciò è avvenuto nonostante la parola magica chiamata «coordinamento» che, in pratica però, non consente di agire se non in presenza di un'autorità. Rilevo, quindi, sulla scorta proprio di quest'indagine, la necessità di individuare la necessità di creare responsabili che, in emergenza, abbiano l'autorità unica su tutti quanti operano in quella zona.

L'ultimo argomento che vorrei affrontare è quello relativo al ristoro dei danni. Il collega Maggi ha ricordato le lungaggini nei lavori definiti anche di somma urgenza. Questo è un problema che è emerso non solo sulla scorta di quanto è successo a Sarno, ma in ogni occasione in cui abbiamo avuto modo di discutere in Senato a seguito di calamità naturali. È stato infatti ogni volta ribadita la necessità che si proceda alla redazione di una normativa per il ristoro dei danni. Anche in questo caso ne abbiamo parlato ma siamo ancora al punto di partenza. Vale la pena di cogliere questa occasione per ribadire la necessità di mettere a punto una normativa a livello nazionale per un automatismo o semiautomatismo nel ristoro dei danni a seguito di calamità. Con un minimo di orgoglio, che mi sarà perdonato, ricordo che allo scopo di introdurre una disciplina coerente in questo settore tende il disegno di legge n. 4214 (legge quadro in materia di interventi per il ristoro dei danni e la ricostruzione a seguito di calamità o catastrofe), fatto proprio dal Gruppo Forza Italia nella seduta dell'Assemblea del 19 ottobre 1999, e di cui auspico il celere inserimento nel calendario dei lavori della Commissione.

LASAGNA. Ringrazio il relatore per la bozza del documento conclusivo che ho appena letto. Anzitutto, proporrei di inserire dei dati statistici sulla serie storica delle catastrofi idrogeologiche nella regione interessata, visto che si parla di eventi storici. In secondo luogo, chiedo – se fosse possibile – di procedere all'organizzazione delle vie di fuga, provviste di segnaletica d'emergenza, e di fornire le zone – che, in base agli studi ed alle testimonianze del passato, rientrano tra quelle colpite da eventi di un certo tipo – di meccanismi di sicurezza.

Una tale iniziativa potrebbe costituire qualcosa di concreto da offrire alla popolazione. Riporto l'esempio del Bangladesh, dove ogni anno si verificano inondazioni: per evitare catastrofi e l'elevato tasso di mortalità che si registra nella popolazione, i responsabili del settore hanno risolto

il problema costruendo, in cemento armato, delle strutture sopraelevate così che la popolazione può trovarvi rifugio ogniqualvolta cospicue quantità d'acqua inondano le pianure per il tempo necessario all'acqua di defluire.

Infine, invito il relatore ad essere meno critico nei confronti delle cause umane, laddove nella relazione si dice che «Troppo spesso cause umane e naturali hanno ridotto o addirittura annullato la funzionalità idraulica degli alvei di raccolta,...» superando la genericità degli addebiti formulati.

Concordo, infine, con il parere espresso dal senatore Rizzi nel ritenere auspicabile modificare il tenore del documento – laddove si afferma che, con la diffusione capillare dei pluviometri, le popolazioni dei comuni a rischio devono imparare a convivere con l'emergenza – al fine di mitigare l'eccessiva durezza di tale affermazione. Credo che dare un po' di speranza sia sempre positivo.

BORTOLOTTI. La relazione del senatore Iuliano è stata oggetto di osservazioni tra loro contrastanti: da un lato, il senatore Maggi chiede di rendere maggiormente chiare e più aspre, nella loro individuazione, le soluzioni ipotizzate; dall'altro, il senatore Lasagna, preceduto dal senatore Rizzi, chiede di addolcire il tenore del testo.

Personalmente apprezzo l'invito del relatore a convivere con l'emergenza, come riportato nella relazione. Mi pare un aspetto importante, considerato che la nostra è un'indagine conoscitiva sulle cause delle frane in Campania che – lo ricordo – hanno provocato oltre un centinaio di morti.

Nell'arco degli ultimi anni ci siamo trovati di fronte a richieste delle popolazioni che, come si è sempre fatto, chiedono il permesso di ricostruire nelle zone pericolose. Nel tentativo di impedire la costruzione di strutture nelle zone a rischio si continua a resistere alle spinte dell'abusi-vismo (contro cui reagisce il disegno di legge n. 4337, già all'ordine del giorno della Commissione e del cui esame auspico la celere conclusione).

È nostro dovere evitare di ricreare il problema ed impedire, quindi, possibili interventi su tutte le aree interessate all'indagine che, in base alle rilevazioni effettuate, risultano situazioni a rischio generalizzato, certamente da delimitare, ma che bisogna portare a conclusione.

In quelle zone bisogna evitare di andare ad abitare, se possibile provvedere a delocalizzare. Proprio perché mi rendo conto della difficoltà, ritengo che debba rimanere nel testo l'accento al fatto che la popolazione dei comuni a rischio deve imparare a convivere con l'emergenza e che, in caso di allarme, deve essere evacuata rapidamente proprio al fine di salvare la vita delle persone.

Per quanto riguarda le osservazioni di Legambiente e del professor Ortolani, che peraltro sono riportate nel testo della proposta, forse andrebbero sottolineate con più evidenza anche nelle conclusioni. Le critiche sollevate sono relative agli interventi di consolidamento degli alvei e alla realizzazione di un sistema di briglie che, pare, siano di dimensioni assolutamente inadeguate per fermare colate che raggiungono altezze di

decine di metri. Su questo la Commissione potrebbe anche esprimersi specificando che gli interventi devono mirare maggiormente a salvaguardare le zone non a rischio e a direzionare le colate piuttosto che ad impedirne la formazione; sembra infatti che sia impossibile la messa in sicurezza attraverso strutture su versanti inclinati fino a 60 gradi.

Un altro richiamo da inserire nel parere riguarda la necessità di intervenire efficacemente sull'abusivismo perché un conto è che ci siano abitazioni regolarmente autorizzate nelle zone a rischio, ben più grave è che ci siano abitazioni abusive. In proposito è all'ordine del giorno della Commissione il disegno di legge n. 4337 contro l'abusivismo edilizio, che auspico venga discusso celermente, nel quale si potrebbero introdurre disposizioni per un intervento immediato nelle zone dove ci siano gravissimi rischi per la vita delle popolazioni. Credo che questo aspetto potrebbe essere richiamato nella relazione.

CONTE. Voglio anzitutto fare una riflessione sul significato di questo nostro lavoro. L'indagine conoscitiva è stata svolta dopo una prima procedura informativa sulle condizioni geostatiche del sottosuolo napoletano ed un'altra sulla difesa del suolo, sostanziata dai lavori di un Comitato paritetico presieduto dal senatore Veltri, che è stato, credo non casualmente, il momento centrale nel senso proprio del termine, cioè dei tempi politici e non solo di quelli cronologici. Tralascio l'indagine sull'acquedotto pugliese, sulla quale pure c'è una relazione, per giungere poi a questa procedura informativa deliberata immediatamente dopo gli eventi tragici di Sarno e dei comuni limitrofi, dove la Commissione si è poi recata nel corso della indagine stessa.

Credo che il rapporto tra questi tre momenti sia evidente e non contingente, ed è incentrato su un tema che non deve essere adesso messo in secondo piano o attenuato nella sua importanza strategica: quello della difesa del suolo, entro cui convergono tutte le questioni e con il quale devono essere relazionati anche gli aspetti riferiti agli interventi per l'emergenza e tutte le altre tematiche ad essa connesse. Ma il punto centrale, inevitabilmente, che attraversa sempre i nostri dibattiti, è quello di considerare l'indagine conoscitiva in se stessa, per quello che voleva raggiungere, e cioè la conoscenza, che è fatto decisivo. Il termine può indurre ad accademismo ma così non è stato nei lavori concreti della Commissione, in quello che ci hanno riferito i sindaci, le associazioni dei cittadini che operano sul territorio, la comunità scientifica. Anche nel corso di questa indagine conoscitiva abbiamo ritrovato la forza dei problemi, ma anche la possibilità di offrire indicazioni. In tal senso esprimo un apprezzamento, oltre che per i lavori che la nostra Commissione ha condotto, in particolare per il lavoro svolto dal collega Iuliano, e non è questo – mi si creda – un riconoscimento formale.

Nella proposta di documento che egli ha predisposto, la capacità di sintesi non è significativa di genericità, anzi in essa sono contenute indicazioni anche operative, ma non slegate da un orizzonte più vasto. Pertanto, la laconicità di alcune indicazioni – si veda la parte finale su cui

ci siamo soffermati – non nasce da una sorta di provvisorietà o di urgenza immotivata: le indicazioni sono bensì precise e nascono proprio da quel lungo lavoro di elaborazione e da quella ricchezza di rapporti ed interconnessioni istituzionali che in questi due anni sono emersi e oggi trovano risposte, che non pretendono di essere definitive. Questo è il punto da sottolineare: la progettualità che necessariamente contrassegna quello che è stato fatto, nei limiti, ma anche nei punti riconosciuti, soprattutto in quello che ancora c'è da fare, che necessariamente ci coinvolge ed investe.

Nel documento proposto sembra, ma è solo apparenza, che tutto si riduca a richieste minime; ma non sono certo tali l'attivazione della rete pluviometrica, il monitoraggio del territorio, anche attraverso operatori che vanno formati, l'assunzione di responsabilità di governo per quello che riguarda gli strumenti urbanistici.

A tale proposito, mi sembra che la denuncia delle scelte che sono state compiute per quanto riguarda l'aspetto urbanistico non sia affatto «tenera» o riduttiva, non vi è subalternità né culturale né politica, anzi, quale partecipante al sopralluogo e alle discussioni con le istituzioni locali, mi sembra che il collega Iuliano abbia voluto enfatizzare questo aspetto, dargli una dignità come elemento qualitativamente centrale dentro l'accadimento frane, che è un evento al tempo stesso semplice e complesso: l'aspetto della devastazione urbanistica, del carico urbanistico e delle scelte compiute viene immesso nell'analisi come variabile assolutamente primaria che ha la stessa dignità degli altri fattori di ordine fisico e strutturale.

È una scelta anche politica. Sono d'accordo con questa osservazione cui è naturalmente connesso l'atteggiamento del Governo tendente ad affrontare una situazione che è tra le cause – oggetto, d'altronde, del nostro campo d'indagine – che hanno determinato i problemi drammatici al nostro esame.

Vorrei, a tale proposito, ricordare il significativo riferimento agli strumenti atti a tale fine. Quando abbiamo deciso di svolgere l'indagine conoscitiva eravamo a poco più di una settimana dall'apocalisse di Sarno, e non solo; quando abbiamo effettuato il sopralluogo, solo pochi mesi fa, ci siamo recati in altri siti, non ricompresi nel campo dell'indagine conoscitiva iniziale, per esempio Cervinara; qualche sito di fatto delocalizzato come Ioffredo, dove abbiamo trovato un aggregato urbano azzerato dalla colata rapida di fango.

Tutto questo ha dimostrato la necessità di guardare alla prevenzione come programmazione e continuità; di istituire, cioè, un governo sul territorio.

Vorrei, a questo proposito, ribadire l'importanza, del resto richiamata nella relazione, dei piani di bacino, che rappresentano una modalità prioritaria di gestione del territorio ed è importante che, grazie al decreto-legge n. 180 del 1998, si sia iniziato ad agire in questo senso. La loro complessità ne rende difficile la gestione, aggravata anche da numerose difficoltà procedurali e burocratiche per cui si rende necessario coinvol-

gere maggiormente il governo del territorio, con rigorosi meccanismi di competenza, decisione, controllo.

Sia dai lavori del Comitato paritetico presieduto dal senatore Veltri sia dall'attuale vicenda al nostro esame delle frane in Campania emerge l'opportunità di promuovere un maggiore impatto delle istituzioni sul territorio (regioni, provincie, comuni) con i soggetti organizzati sul territorio; quegli stessi che abbiamo avuto modo di ascoltare nel corso della audizioni promosse dalla nostra Commissione ed a cui viene richiesta una qualità culturale e tecnica che non può avere alcun riferimento nelle logiche emergenziali e, al tempo stesso, assistenziali e comunque devastanti del passato. Questo è un problema politico: quando discutiamo dobbiamo, del resto, porre dei temi di ordine politico e di indirizzo.

Le conclusioni cui la nostra indagine è giunta potrebbero, infine, concretizzarsi in una sollecitazione istituzionale al fine di predisporre adeguate riforme ed innovazioni di ordine tecnico-amministrativo.

Se ricordiamo, inoltre, quello che ci ha riferito il Gruppo nazionale delle catastrofi idrogeologiche che opera nell'ambito del Piano del CNR o quanto dichiarato dagli stessi ricercatori in questa sede e presso l'università di Salerno, abbiamo un quadro di operatività tale che necessariamente si evidenzia l'urgenza di cambiare i metodi sinora utilizzati e di esaltare la rete di rapporti che in questo documento finale sono proposti: allargare, cioè, lo spazio di intervento e promuovere un'innovazione normativa e legislativa. Questo è il significato più vero del lavoro condotto dalla Commissione.

**PRESIDENTE.** Sia la relazione del senatore Iuliano sia il lavoro svolto dalla Commissione hanno esplorato terreni e conoscenze nuovi, non del tutto studiati fino ad oggi ed il risultato non può che definirsi buono.

Ravviso, nell'approccio critico della proposta del senatore Iuliano alla realtà territoriale e nei punti di vista emersi, anche tra loro contraddittori, un elemento di forza dell'impianto offerto dal relatore

L'indagine conoscitiva concerne le cause delle frane in Campania. Non si è chiamati a dare un giudizio sul lavoro di ricostruzione e ripristino della zona di Sarno, almeno non direttamente, anche se riferimenti in tal senso si riscontrano: uno dei compiti importanti di una Commissione parlamentare è dare un indirizzo di carattere generale (mi pare che l'abbia colto bene il senatore Conte), ponendosi tra un fatalismo irresponsabile (è avvenuto e quindi paghiamo i danni) e un'illusione prometeica di dominio della natura per cui l'opera pubblica può completamente eliminare il rischio, attraverso cementificazione, cantierizzazione, e così via.

La proposta di documento del senatore Iuliano si muove con molta attenzione e mi sembra che fornisca un indirizzo di sviluppo anche normativo ai principi contenuti nella legge n. 183 del 1989, in cui la pianificazione di bacino ha rischiato di essere interpretata come un piano di opere: si prevede invece un piano fatto, sì, di opere ma soprattutto di intelligenza, monitoraggio, controllo e gestione del territorio. Mi pare emerga un arric-



chimento in tal senso e una volontà di integrare difesa del suolo, urbanistica, qualche opera pubblica (senza affidarvi funzioni salvifiche) e protezione civile nel senso più alto del termine.

L'operato dell'Agenzia deve esplicitarsi infatti attraverso azioni di monitoraggio, previsione, assistenza e soccorso, ma è importante anche il coinvolgimento degli amministratori, dei cittadini e degli operatori, considerando le caratteristiche del territorio perché, senza una gestione diffusa, come denuncia la bozza di documento, anche un sindaco si trova esposto a pressioni assolutamente contraddittorie. La situazione in quelle zone è difficile per motivi umani, politici e naturali.

Vorrei sottolineare che dalla discussione sono emersi suggerimenti importanti. Le proposte del senatore Veltri per la valorizzazione di questa operazione meritano attenzione. Ritengo che tutte le proposte avanzate debbano essere valutate.

In considerazione del concomitante inizio dei lavori dell'Assemblea, invito il relatore a non esaurire oggi la sua replica in modo da effettuare un'ulteriore valutazione alla luce della discussione odierna e ad illustrare in altra seduta le modifiche che intende apportare alla proposta di documento conclusivo a seguito dell'accoglimento dei suggerimenti formulati.

IULIANO. Accolgo senza esitazione l'invito del Presidente a rinviare il voto sul documento, che mi impegno fin d'ora a rettificare senza sviltnarne e modificarne le finalità.

Ringrazio i colleghi intervenuti perché è segno non solo che hanno letto il documento ma anche che lo hanno approfondito e valutato sia per fornire un'indicazione di ordine pratico alle popolazioni della Campania che per individuare un modello di valenza generale. In particolare, sono convinto che un modello *standard*, come sollecitato dal senatore Manfredi, che si riproponga quasi automaticamente per gli eventi che, purtroppo, ancora si verificheranno nei prossimi anni in Italia, possa facilitare le modalità di intervento.

Al senatore Maggi che, con grande amicizia, rilevava la non chiarezza del mio ruolo di relatore, rispondo che, mentre ho provato un certo imbarazzo nelle prime settimane successive all'evento, a distanza di tempo la mia funzione di sindaco di un paese colpito non è stata causa di conflitto di interessi. Certo, se volessimo discutere delle inadempienze, delle burocrazie, delle lungaggini, sicuramente potrei dire molto di più di quanto possa avere scritto in un documento che si è limitato al tema dell'indagine. Va considerato però che ho filtrato le affermazioni degli auditi per conoscenza diretta dei problemi. Ricordo, ad esempio, quanto è stato affermato in merito all'impossibilità di essere soccorsi e curati in un reparto cardiologico; so bene che, nel raggio di trenta chilometri, ci sono ben sette ospedali, per cui la ricostruzione dell'ospedale di Sarno diventa solo un fatto sociale, ma non è vero che un infartuato non possa essere soccorso. Con la mia conoscenza dei luoghi e delle situazioni ho potuto filtrare alcune informazioni sulle quali ho sorvolato. Sicuramente farò te-

soro dei suggerimenti dei commissari, che provvederò a riproporre in una nuova stesura del documento conclusivo.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*  
DOTT. GIANCARLO STAFFA



