

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CAUSE DELLE FRANE CAMPANE

4^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 GENNAIO 2000

Presidenza del vice presidente MANFREDI

INDICE**Audizione del Sottosegretario di Stato per l'interno con delega per la protezione civile**

* PRESIDENTE	Pag 3, 11, 15 e <i>passim</i>
BARBERI, <i>sottosegretario di Stato per l'interno con delega per la protezione civile</i> .	4, 21, 24
* GIOVANELLI (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	11
* IULIANO (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	17
LASAGNA (<i>Forza Italia</i>)	16
* LO CURZIO (<i>PPI</i>)	15, 24
MAGGI (<i>AN</i>)	20

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per l'interno con delega per la protezione civile Barberi.

I lavori hanno inizio alle ore 14,45.

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata avanzata la richiesta di attivare l'impianto audiovisivo per lo svolgimento delle procedure informative all'ordine del giorno della presente settimana. Avverto che, in previsione di tale richiesta, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

Poiché non si fanno osservazioni, la richiesta si intende accolta e conseguentemente viene adottata tale forma di pubblicità.

Audizione del Sottosegretario di Stato per l'interno con delega per la protezione civile

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle cause delle frane campane, sospesa nella seduta del 25 giugno 1998.

Era prevista per oggi anche l'audizione del Presidente della regione Campania, ma è pervenuta comunicazione che né lui né l'assessore competente possono intervenire in Commissione, e di ciò la Presidenza prende atto.

Procediamo pertanto all'audizione del sottosegretario di Stato per l'interno con delega per la protezione civile, professor Barberi.

Ricordo che l'indagine conoscitiva sulle cause delle frane campane è stata deliberata dalla Commissione il 14 maggio 1998 ed autorizzata dal Presidente del Senato il 27 maggio 1998. Sin da quella data i disastrosi eventi che avevano colpito il 5 maggio 1998 alcuni comuni della Campania, tra le province di Salerno e Caserta, indussero a richiedere l'attivazione delle procedure informative previste dal Regolamento del Senato, allo scopo di accertare le cause del disastro e le connessioni con il dissesto idrogeologico del territorio, nonché di acquisire notizie, informazioni e documenti sulle cause delle frane avvenute e sulla conseguente organizzazione dei soccorsi.

Ricordo che si è già proceduto, nel giugno del 1998, all'audizione del ministro per la funzione pubblica Bassanini e di rappresentanti della Conferenza Stato-regioni. Riprendiamo oggi questa serie di audizioni a seguito delle emergenze alluvionali di Cervinara del 14-15-16 dicembre 1999, che hanno indotto a chiedere al Presidente del Senato un ulteriore programma

di audizioni, che comprende rappresentanti dei Ministeri dei lavori pubblici e dell'ambiente, della protezione civile, nonché della regione Campania. Iniziamo oggi con l'audizione del sottosegretario Barberi, alla quale seguiranno in altre sedute quelle del sottosegretario di Stato per i lavori pubblici Mattioli e del sottosegretario di Stato per l'ambiente Calzolaio.

BARBERI, *sottosegretario di Stato per l'interno con delega per la protezione civile*. Signor Presidente, gli avvenimenti del 5 e 6 maggio 1998 in Campania hanno fatto suonare un campanello d'allarme, tenuto conto della particolarità di quell'evento. Quanto avvenuto in quei giorni interessando cinque comuni (Sarno, con i danni più gravi, Siano e Bracigliano in provincia di Salerno, Quindici in provincia di Avellino, San Felice Cancellò in provincia di Caserta) è un fenomeno che può essere descritto come colata rapida di fango dovuta a mobilitazione, a causa di ingenti piogge, di una coltre instabile che copre i rilievi montuosi di quelle zone campane. Questa copertura instabile è costituita da prodotti di antiche eruzioni del Vesuvio spinti dal vento e accumulatisi su questi rilievi montuosi; prodotti dall'origine incoerente, costituiti da ceneri, lapilli e piccole pomice, che vengono poi trasformati, in relazione all'azione di agenti atmosferici, in strati argillificati i quali poggiano, in spessori diversi, su un substrato carbonatico fatto di rocce calcaree. La vegetazione, che in quella zona è rigogliosa, s'insedia nella copertura, penetra con difficoltà nel substrato anche a causa di un contrasto chimico tra la copertura di natura silicea con componente prevalentemente acida e il substrato fatto di rocce carbonatate a componente basica. Pertanto, la vegetazione è poco ancorata al substrato. Contrariamente a quanto si ritiene essere la vegetazione un'occasione di consolidamento e di ancoraggio, in questi casi esercita un'azione opposta perché aggiunge un carico difficilmente sopportabile. In queste condizioni, quando il suolo si satura d'acqua per piogge non tanto violente quanto persistenti per periodi lunghi, può determinarsi che, a un certo punto, si superi una soglia limite di stabilità e la copertura venga mobilitata sotto forma di colata rapida di fango perché si tratta di materiali incoerenti e in parte argillificati. Rispetto ad una frana ordinaria, che comporta il movimento di masse consistenti a partire dalla superficie di distacco e che può essere pericolosa ma ha velocità di avanzamento minore, quindi può essere seguita nelle fasi di progressiva acquisizione di velocità, queste colate sono pericolosissime perché dal momento in cui si generano diventano come cascate d'acqua e quindi acquistano nella discesa una velocità consistente in funzione della pendenza del terreno. Penso che siano davanti agli occhi di tutti le immagini trasmesse dalla televisione di queste impressionanti colate che distruggono tutto. Dal momento in cui si mobilitano è molto difficile mettere al sicuro le persone perché i tempi di percorrenza sono velocissimi. Un'aggravante di questa situazione è rappresentata dal fatto che, con il passare dei decenni, relativamente ai sistemi di drenaggio già esistenti, la manutenzione è stata progressivamente trascurata, quindi i livelli di capacità di smaltimento si sono rivelati molto modesti. Un'altra aggravante dipende naturalmente dallo sviluppo urbani-

stico, in quanto alcuni tipi di insediamenti sono avvenuti ignorando i sistemi di drenaggio, quindi si è aumentato il livello di rischio. Non mi riferisco necessariamente a costruzioni abusive, anzi nella maggior parte dei casi si tratta di costruzioni con tutti i crismi della legalità e in alcuni casi si tratta di infrastrutture e strutture pubbliche. Inoltre – vi tornerò per quanto riguarda gli avvenimenti del dicembre scorso – un'ulteriore aggravante è determinata dal fatto che gli antichi sistemi di drenaggio in corrispondenza degli attraversamenti dei centri abitati sono stati occupati e ristretti, vi è stato edificato sopra per cui la sezione utile per lo smaltimento è modesta.

Questo è il quadro complessivo della situazione.

Mentre con le prime ordinanze di protezione civile venivano avviati gli interventi di emergenza per la riduzione del rischio nei cinque comuni interessati dalla colata di fango del 5 maggio 1998, ci siamo anche preoccupati di verificare in quanta parte della regione Campania esistessero le stesse condizioni geologiche di rischio (e quindi con la copertura di substrato carbonatico) tali da potere, in un futuro imprecisato, produrre colate di fango con lo stesso livello di pericolosità.

La prima ordinanza di protezione civile, che risale a pochi giorni dopo l'emergenza del maggio 1998, ha affidato al gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche del Consiglio nazionale delle ricerche (che si è anche avvalso di unità operative, in particolare dell'università di Salerno) l'incarico di individuare quante altre parti della regione Campania presentano condizioni analoghe a quelle testè descritte. Il risultato di tale indagine è estremamente preoccupante.

Lascero' agli atti della Commissione l'elenco dei comuni della Campania considerati a rischio di colate rapide di fango, di tutti quelli in cui - ripeto - esistono le stesse condizioni geomorfologiche e geologiche delle zone di Sarno e Quindici e di quelli in cui tali fenomeni si sono verificati nel dicembre scorso.

Dall'indagine è risultato che i comuni della Campania esposti al rischio di colate rapide di fango sono oltre 200. Praticamente nessuna provincia ne è esclusa, anche se quelle maggiormente interessate riguardano Salerno, Avellino e in parte Napoli.

Nell'elenco sono ricompresi anche i comuni di Cervinara e San Martino in Val Caudina, colpiti da questi fenomeni nel mese di dicembre.

Globalmente la situazione è estremamente preoccupante, soprattutto perché si tratta di fenomeni non di generica franosità, laddove il fenomeno atteso - la colata rapida di fango - presenta elementi di elevata pericolosità per la sicurezza delle persone.

Come governare questa situazione?

Prima di entrare nello specifico, conviene descrivere cosa è stato fatto nel frattempo nei cinque comuni interessati dagli avvenimenti del maggio 1998.

Le azioni condotte sono molteplici. Non mi riferisco tanto alle misure a favore dei soggetti danneggiati, quanto soprattutto a quelle di prevenzione volte ad evitare il ripetersi di questi fenomeni.

Una delle prime misure attivate è stata la creazione di un'efficiente rete di monitoraggio in corrispondenza di questi comuni con teletrasmissione automatica dei dati all'ufficio del servizio idrografico e mareografico nazionale di Napoli.

Con qualche difficoltà legata alla delicatezza della questione, sono state inoltre definite le soglie di preallarme e allarme in funzione del livello delle precipitazioni. Sulla base di queste, sono stati redatti i piani di emergenza che si basano anche sulla perimetrazione delle aree a rischio in questi cinque comuni; perimetrazione che è stata condotta pochi giorni dopo gli eventi alluvionali del maggio 1998.

Inoltre, tenendo presente specificatamente la realtà geomorfologica dei singoli comuni, è stato redatto un piano complessivo di interventi per la riduzione del rischio. I primi hanno riguardato la rimodellazione del reticolo idraulico e quindi la creazione di nuove condizioni di deflusso accettabile delle acque. Essi vanno dalla creazione di briglie per impedire o rallentare in particolare il trasporto solido durante la discesa a valle, alla definizione di aree di laminazione a monte dei centri abitati per impedire che le colate di fango investano – come è avvenuto nel maggio scorso – i centri urbani.

Si è anche intervenuto sul sistema idraulico per renderlo capace di fronteggiare queste emergenze.

La maggior parte degli interventi è già stata progettata, una buona parte di essi è stata anche realizzata, mentre alcuni devono ancora essere progettati o sono in corso di realizzazione. In ogni caso, è stata condotta e si sta conducendo un'attività molto intensa.

Consegnerò alla segreteria della Commissione un quadro informativo, che risale ad un mese fa, nel quale è descritto tutto ciò che è stato fatto nei cinque comuni relativamente a questa attività; si tratta di un elenco analitico dei progetti approvati, finanziati ed appaltati che offre un quadro conoscitivo – a mio avviso - abbastanza importante.

Vediamo cosa è emerso a seguito degli interventi realizzati nei cinque comuni colpiti dagli eventi alluvionali del maggio 1998.

Si sono avute ripetute precipitazioni significative in particolare nel mese di dicembre (ma analoghi fenomeni erano avvenuti anche nei mesi precedenti) tali da sfiorare, fino a raggiungere ed anche superare, le soglie di preallerta. Infatti, proprio nel dicembre scorso, le precipitazioni hanno di poco superato la soglia di allarme; ma l'insieme delle misure adottate, come il sistema di monitoraggio poc'anzi descritto e la costituzione di presidi composti da geologi e ingegneri in ognuno dei cinque comuni con l'incarico di fornire elementi conoscitivi del territorio ai fini della progettazione degli interventi ma, soprattutto, di sorvegliare attentamente il territorio (segnalando un eventuale indizio come un'apertura di frattura o una parziale mobilitazione e stimando i residui di materiale sul versante al fine di individuare l'entità del rischio residuo) hanno consentito di gestire al meglio la situazione. Non si sono incontrati particolari problemi; il ripristino dei sistemi di drenaggio ha consentito di avere sostanzialmente in tutti i casi un efficiente deflusso del materiale che si mobi-

litava nei versanti. Il sistema di monitoraggio ha dato puntualmente il preallarme e l'allarme, ma non si è mai arrivati all'evacuazione preventiva prevista dai piani di emergenza perché l'attività dei presidi indicava che in realtà non vi era alcun pericolo imminente.

Questa situazione tenderà ulteriormente a migliorare, ma già possiamo dire di aver ridotto in misura significativa il rischio e di essere in grado di gestire al meglio la situazione in questi cinque comuni. Dico questo perché in un certo senso questo è l'esempio dell'attività che dovrebbe essere condotta anche negli altri comuni della Campania che presentano lo stesso tipo di rischio.

Quindi, grazie agli studi promossi dalla protezione civile (trasferiti poi alle autorità di bacino con competenza territoriale), sono state indicate le aree di rischio – come previsto dal decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 – e pertanto oggetto di misure di salvaguardia ufficialmente adottate e pubblicate sul bollettino ufficiale della regione Campania.

Facendo una considerazione ed un commento tecnico sulle perimetrazioni e sulle relative misure di salvaguardia, devo far presente che attualmente esse sono oggetto di significative proteste da parte di molti comuni. Le ragioni di tali proteste in alcuni casi riflettono il generico disagio per avere imposto sul territorio misure di salvaguardia che rappresentano dei vincoli significativi. Di questo problema dovremo farci carico.

Vi è in sostanza un'insofferenza di carattere generale. Peraltro, nel caso specifico alcune di queste insofferenze sono – a nostro parere – giustificate dal fatto che la perimetrazione è stata realizzata sulla base di una cartografia inadeguata, a scala 1:25.000, che non si cala nel dettaglio del territorio comunale e che quindi ha imposto misure di salvaguardia su un territorio troppo vasto, quando sarebbe assolutamente indispensabile e necessaria una cartografia più dettagliata al fine di definire effettivamente le zone del territorio a rischio. Questo problema, dal punto di vista degli amministratori comunali è visto con insofferenza per i vincoli che la misura rappresenta sul loro territorio, mentre dal punto di vista della Protezione civile è visto invece come un grande ostacolo all'altra attività che dobbiamo compiere, anche questa secondo la previsione normativa del decreto-legge n. 180, ma avremmo comunque dovuto effettuarla a prescindere da tale previsione, cioè la pianificazione dell'emergenza nel territorio a rischio.

Ricordo che il suddetto decreto-legge prevedeva che entro il 31 ottobre scorso – più o meno la data è stata rispettata da tutti – le regioni, le autorità di bacino nazionali, interregionali, regionali procedessero ad identificare e a perimetrare le aree a rischio idrogeologico più elevato, sia per quanto riguarda le alluvioni sia per quanto riguarda le frane, e che per queste aree fossero adottate le misure di salvaguardia. Nei successivi sei mesi per queste zone a rischio elevato devono essere predisposti i piani di emergenza, il che significa individuare esattamente il numero di abitanti esposti a rischio, stabilire come questi devono essere protetti in caso di avvisaglia di un fenomeno pericoloso.

Ecco, allora, che una perimetrazione precisa delle aree a rischio è assolutamente indispensabile, non fosse altro per individuare quanti sono effettivamente gli abitanti a rischio. Se la cartografia è troppo vasta o troppo generica, i comuni sono insofferenti per i vincoli imposti al loro territorio e noi siamo in grosse difficoltà nell'adottare un piano emergenza, perché rischieremo di imporre evacuazioni inutili a persone che in realtà si trovano in zona di sicurezza.

Una prima conclusione su questo punto, peraltro previsto dall'atto di indirizzo e coordinamento delle misure del decreto-legge n.180, è che occorre passare ad una perimetrazione più precisa, accurata e affinata del territorio. Questo significa anche utilizzare una scala cartografica più adatta, di 1:10.000 o meglio di 1:5.000, perché certo quella utilizzata di 1:25.000 non è adatta a questi scopi.

Uno degli obiettivi urgenti riguarda in particolare la Campania per i problemi che vi dicevo; tuttavia, adesso stiamo operando una ricognizione anche su tutto il territorio nazionale per vedere in quanti casi si presentano problemi di una cartografia di riferimento e di perimetrazione delle aree a rischio non adeguata.

Il secondo problema (per seguire questo modello di intervento di Sarno, che finora ha dato risultati molto positivi) è potenziare il sistema di monitoraggio ai fini del preavviso. Ricordo alla Commissione che nel maggio 1998, quando si verificarono le colate di fango, purtroppo si constatò che il sistema di monitoraggio delle precipitazioni meteoriche e più in generale di monitoraggio idropluviometrico della regione Campania era assolutamente inadeguato e non fu possibile neanche determinare quanta pioggia era caduta in corrispondenza dei comuni interessati ed i rilievi montani limitrofi dove si erano distaccate le frane.

Allora si costituì tale sistema per quanto riguarda questi comuni, ma il problema è adesso estenderlo al resto del territorio della regione a rischio.

Ricordo ancora che il decreto-legge n.180 prevedeva che una parte delle risorse in esso contenute fosse utilizzata per potenziare un sistema di monitoraggio idropluviometrico a livello nazionale. Le risorse sono state ripartite da tempo fra le regioni, ma di fronte ad un fabbisogno così rilevante le risorse stanziare non erano certo sufficienti. Esiste il problema di reperire risorse aggiuntive per arrivare a un livello di monitoraggio che riguardi tutta l'Italia e che comprenda anche l'attivazione di radar meteorologici che in questo momento assicurano una copertura solo parziale del nostro territorio. Ad esempio, la Campania è solo parzialmente coperta dal radar meteorologico di Grazzanise, che è gestito dall'Aeronautica militare, che peraltro è stato concepito per scopi diversi e quindi non è neanche operativo con continuità. Nei piani è previsto il potenziamento anche di questo radar e via via l'estensione alle altre regioni, in particolare del Mezzogiorno, di un sistema di monitoraggio che adesso è assolutamente inadeguato.

Il primo obiettivo al quale stiamo lavorando (credo concluderemo i nostri lavori entro la fine di gennaio e dunque all'inizio di febbraio fornirò

alla Commissione elementi conoscitivi) è quello di predisporre un piano di potenziamento del monitoraggio in questi territori della regione Campania che sia utilizzabile ai fini del preallarme-allarme. Il gruppo misto Protezione civile-autorità di bacino-servizi tecnici nazionali entro la fine del mese presenterà questo piano.

Ho anche discusso con il ministro Ronchi, perché ci sono delle risorse non ancora assegnate, fra le righe del decreto-legge n.180, accantonate proprio per fronteggiare situazioni di urgenza; abbiamo concordato un percorso secondo il quale una parte di queste risorse può essere utilizzata per questo scopo.

Tuttavia, il problema non è tanto quello di reperire risorse per il sistema di monitoraggio, perché questo tutto sommato è abbastanza semplice, ma quello di individuare a chi affidare in permanenza la gestione di questa rete di monitoraggio in modo da assicurare che funzioni, che ogni piccolo guasto venga riparato, che venga mantenuto in efficienza, che funzioni 24 ore al giorno per garantire un sistema efficiente di preallarme-allarme.

Da questo punto di vista, attualmente le competenze istituzionali sono in una fase di transizione. Ricordo che tali competenze miste Stato-regioni con il decreto legislativo n.112 del 1998 sono state sostanzialmente trasferite alle regioni. Tale decreto legislativo prevede che anche gli uffici periferici dei servizi tecnici nazionali vengano trasferiti alle regioni; entro quest'anno il decreto dovrà trovare applicazione concreta e i trasferimenti dovranno essere compiuti.

Francamente tale trasferimento suscita in noi preoccupazione. Occorre assicurarsi che effettivamente le strutture regionali siano in grado di esercitare con la dovuta efficienza tutte queste funzioni.

Un altro problema riguarda la funzione dei presidi territoriali, così efficacemente svolta nella zona di Sarno, di Quindici e negli altri comuni interessati dalle frane del maggio 1998. Questi presidi sono stati veramente preziosi per la conoscenza del territorio ai fini di una corretta progettazione e programmazione degli interventi; poi sono stati assolutamente fondamentali nelle fasi di preallarme-allarme e ci hanno consentito di evitare una evacuazione inutile proprio per l'osservazione diretta e specifica compiuta nel territorio.

In un certo senso questi presidi, che noi abbiamo attivato con una ordinanza della Protezione civile, semplicemente reclutando alcuni ingegneri e geologi inquadrati nell'università di Salerno, proprio per assicurarsi della qualità scientifica del loro lavoro, rappresentano una soluzione che può andar bene in una situazione transitoria di emergenza ma non a regime. Considerando anche che la regione Campania sta trasferendo alle province competenze in materia di difesa del suolo, stiamo ipotizzando di promuovere, insieme con tale regione, con i Ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici, dei presidi territoriali a livello provinciale in maniera da assicurare che nei comuni a rischio già identificati tali funzioni vengano svolte dalle amministrazioni provinciali.

Il terzo passo del percorso (anche in questo caso alcuni nostri tecnici stanno lavorando assieme a quelli della regione, ma si tratta – lo ripeto – di oltre 200 comuni) è stabilire un piano di interventi urgenti, il più urgente dei quali rimane senza ombra di dubbio il ripristino delle reti idrauliche. A Cervinara e a San Martino Val Caudina l'aspetto paradossale è che dopo la formazione di queste colate di fango i due punti cruciali erano: uno, già descritto, che il sistema di drenaggio a monte spariva sotto i due paesi in un sistema intubato con una sezione di drenaggio assolutamente inadeguata e quindi era sostanzialmente inevitabile che questi territori andassero a finire sott'acqua; l'altro nodo era che a valle dei comuni non si vedeva più il sistema di drenaggio e non si riusciva a capire più dove fosse il corso d'acqua che recepiva il drenaggio originario.

Nelle vecchie carte si vedeva dove passava il corso d'acqua, ma nel territorio attuale non se ne riscontrava traccia, tanto è vero che le onde di fango, o anche l'acqua, che scendevano dal versante si disperdevano seguendo all'incirca solo il pendio naturale ma senza essere guidate da alcun sistema. Il ripristino dei sistemi di drenaggio, di sezioni adeguate, è certamente una delle cose più urgenti da realizzare.

Vanno altresì individuate, partendo dalle situazioni di maggior rischio, le opere minimali che possono servire ad abbattere il rischio; in alcune zone può essere necessario ripristinare o costruire qualche briglia, poi con un lavoro più serio verificare che tipo di interventi di riduzione del rischio possano essere effettuati.

Dal punto di vista della protezione civile, l'obiettivo prioritario è quello della messa in sicurezza, della salvaguardia dei cittadini, per cui ci preme in maniera particolare predisporre un sistema di monitoraggio che funzioni bene ai fini del preavviso – e qui si ritorna al problema di chi deve gestirlo affinché sia efficiente – nonché un piano di emergenza nazionale ben mirato che consenta, una volta che c'è il preallarme e l'allarme, di mettere in sicurezza i cittadini. In alcuni casi – verificheremo quanti, calandoci direttamente nella realtà territoriale – il problema della riduzione del rischio è di non semplice soluzione perché la situazione è molto compromessa. Per esempio, per quanto riguarda San Martino Valle Caudina o anche Cervinara, è facile affermare di voler ridurre il rischio, ma sono paesi che stanno a ridosso del versante montuoso, lo spazio tra la montagna e la zona abitata è ristrettissimo. È semplice dire: facciamo un *by-pass* che aggiri il centro abitato; a parte i costi, non c'è lo spazio fisico, non c'è modo fisicamente di collocare vasche d'espansione. I problemi sono molto delicati per cui prefiggersi di ridurre il rischio è ben diverso dal riuscire a farlo nel contesto effettivo del territorio. Sono discorsi che non possono valere in termini generali, bisogna calarsi nello specifico.

Vorrei svolgere un'ultima considerazione. Da questa analisi emerge chiaramente che c'è una serie di attività da condurre; una buona parte di responsabilità di queste azioni ricade sulla regione e poi sugli enti locali (province e comuni): occorre trovare la maniera di coordinare al meglio le risorse e le intelligenze tra organizzazioni dello Stato, regioni e enti locali. Dopo aver discusso più volte con il presidente della regione Campa-

nia, mi pare che siamo alla vigilia di un accordo da questo punto di vista per varare, anche formalmente, un accordo di programma o un'intesa istituzionale con la regione. Penso alle provincie, soprattutto, se viene confermata la competenza in materia di difesa del suolo, e all'amministrazione dello Stato. Ho parlato ancora stamattina con il ministro Ronchi per concordare un'azione congiunta per ottimizzare non solo le risorse, ma anche le competenze dell'amministrazione dello Stato in questo paese. Dobbiamo cercare di favorire questi processi, mettendo a disposizione le risorse, ma ricordando che la maggior parte delle stesse, anche per gli interventi di prevenzione, è già stata affidata alle regioni, pure in ambito Agenda 2000-2006 per quanto riguarda i fondi comunitari, che devono presentare i programmi relativi. È necessario però governare questi processi. Ho un certo timore che, per esempio, il passaggio alla regione dell'ufficio periferico di Napoli del servizio idrografico e mareografico, che pur fra qualche difficoltà ha comunque risposto in maniera efficiente in questo periodo, ne comprometta l'efficienza. Questi sono i problemi che abbiamo davanti.

In conclusione, il quadro è molto allarmante, il numero dei comuni esposti a questo tipo di rischio è elevatissimo, molto difficile è definire le azioni che consentiranno di evitare che presto o tardi ci siano altri morti. Abbiamo il dovere di anticipare e accelerare al massimo gli interventi per garantire la sicurezza delle persone, ma il quadro complessivo è veramente allarmante.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Barberi per le informazioni e le valutazioni che ha voluto fornirci sullo specifico tema delle frane campane ma anche, in generale, sulla situazione dei provvedimenti che riguardano il monitoraggio, la prevenzione e la gestione degli interventi nel delicato settore del rischio frane sul territorio nazionale.

Nel dare la parola ai senatori che intendono porre quesiti al sottosegretario Barberi, ricordo che la Commissione si è riservata di programmare altre sedute per approfondire la materia, per cui mi appello alla sensibilità dei colleghi per contenere in questa sede il tempo degli interventi, invitandoli a focalizzare l'attenzione sui quesiti specifici da rivolgere al Sottosegretario.

GIOVANELLI. Ringrazio il senatore Manfredi per aver accettato di sostituirmi alla Presidenza. A causa di un impegno al Ministero dell'ambiente debbo lasciare la seduta per cui intervengo subito anziché al termine dei lavori come avrei preferito. Ringrazio altresì il Sottosegretario per il contributo che ha fornito alla Commissione.

Voglio svolgere una riflessione all'interno della quale porre degli interrogativi. Ragioniamo insieme sull'ennesimo lutto, sull'ennesima calamità della Campania, ma anche su un lungo percorso di lavori che il Parlamento e, in particolare, questa Commissione ha svolto. Siamo al «capezzale» delle calamità da molto tempo: dagli eventi luttuosi di Genova e Alessandria, del Tanaro e del Piemonte, fino a quelli della Versilia,

del Friuli, di Crotone e quindi della Campania, sia del maggio del 1998 che di un mese fa. Abbiamo contemporaneamente sviluppato una linea di riflessione attraverso la poderosa indagine bicamerale coordinata dal senatore Veltri, mentre sono state introdotte alcune innovazioni che hanno riguardato sia la normativa sulla difesa del suolo attraverso il decreto-legge n. 180 del 1998, che quella in materia di protezione civile, dove peraltro ci si sta dirigendo verso l'agenzia.

Mi sembra anche che in questo periodo la protezione civile si sia fatta carico di riempire uno strano vuoto, un vuoto che ora non c'è, ma che paradossalmente è esistito, e che riguarda la visione d'insieme dei problemi, quando magari spettava alla protezione civile un compito più specifico. Tuttavia, è stato il Sottosegretario a insistere sull'opportunità di redigere mappe per ogni tipo di rischio, reti di allarme che, a mio avviso, rappresentano la protezione prima e più rilevante su un territorio esposto per il 60 per cento al rischio idraulico specifico.

Occorre dunque fare il punto. Condivido alcune sottolineature del Sottosegretario quando afferma che siamo a metà del guado per quanto riguarda le competenze: si è deciso infatti di dar vita ad un unico Ministero dell'ambiente e del territorio, ma è un viaggio che durerà molti mesi; intanto rientrano sotto l'egida dell'ANPA (Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente) i servizi tecnici; si fanno operazioni di aggiustamento dell'amministrazione e ci si interroga sul ruolo che devono avere le regioni, che non sempre si sono dimostrate adeguate e che tuttavia sono una struttura costituzionale dello Stato e ora forse anche della società, da cui è difficile prescindere. Queste esperienze determinano, da un lato, una frustrazione per l'apparente inutilità del lavoro svolto dalla politica, che si traduce nelle maledizioni del parroco di Cervinara, che rappresentano uno sbocco qualunquistico, ma esprimono anche una sensazione di impotenza che forse possiamo confessare; dall'altro lato, siamo consapevoli che un lavoro e un percorso sono stati condotti: lo Stato si è impegnato, riformato, ha cambiato, ha stanziato risorse, forse non sempre utilmente, ma in qualche caso certamente sì.

Potrei anche essere uno dei testimoni del clamoroso fallimento della Protezione civile durante l'alluvione del Piemonte, che non è riuscita a mettere in preallarme Alessandria, o che lo ha fatto dopo che il fiume aveva rotto gli argini a Cuneo.

Ora i tempi d'intervento ci sono. Eppure, a Sarno abbiamo assistito a gravi difficoltà proprio per quanto riguarda la protezione della vita umana oltre che l'organizzazione e la tutela del territorio. Credo che si debbano portare avanti con un certo rigore la riflessione e l'iniziativa politica e parlamentare al riguardo cercando, da un lato, di evitare di pensare che tutto va bene perché le norme finora approvate funzionano – e non è così per la legge n. 183 del 1989, che continua ad essere sostanzialmente un provvedimento di ottimi principi e di totale inefficienza, come in generale molta parte di una pianificazione un po' astratta – e, dall'altro, di dire che tutto va male. Infatti, le strutture e la cultura di protezione civile e di difesa del suolo stanno crescendo.

Se vogliamo arrivare a risultati più concreti prima di tutto dobbiamo combattere quel clima di colpevolizzazione generalizzata che vi è sempre all'indomani di una calamità e che dura solo qualche giorno per lasciare poi spazio ad un clima di ordinaria dereponsabilizzazione.

A me sorge persino il dubbio che l'istituzione dell'autorità di bacino abbia in qualche modo sollevato le autorità politiche elettive (come i sindaci per i comuni e poi le altre per le provincie e le regioni) da una responsabilità più diretta; che la pianificazione di bacino ricondotta a soggetti diversi da quelli preposti alla pianificazione urbanistica ordinaria abbia finito per allontanare dai piani regolatori e dall'urbanistica di tutti i giorni la consapevolezza della gravità del rischio.

Per le responsabilità specifiche che abbiamo, non credo si possa partecipare al coro piuttosto generico che si leva all'indomani di ogni calamità per cui tutto si sapeva, la colpa è sempre della deforestazione (mentre il patrimonio forestale raddoppia) e alla fine è sempre colpa di tutti e di nessuno.

Bisogna distinguere caso per caso e riconoscere anche che l'uomo non può dominare completamente la natura e che non esiste un piano – neppure finanziato con centomila miliardi l'anno – che impedisca al territorio italiano di franare. Si tratta di un ragionamento di elementare ecologismo. È scritto, infatti, nella natura fisica del territorio che vi siano frane alluvionali; il punto è minimizzarne i danni. Per questo dico che l'indicazione che dobbiamo raccogliere è quella di evitare l'errore che si compie all'indomani delle tragedie; quello di una confusione ecumenica circa le cause delle calamità ed un'unanimità generalizzata sulla richiesta di aumento delle risorse per incrementare le opere pubbliche.

Le opere sono importanti quando vengono messe in rilievo in maniera specifica – come è stato fatto in questa sede – per esempio per migliorare le possibilità di scolo delle acque. Ma, a mio avviso, più importanti delle opere sono i comportamenti degli amministratori e delle popolazioni locali, le reti civili e informative e i sistemi di allarme. Penso sia più importante un buon consiglio che arriva in tempo piuttosto che un ottimo piano che non arriva mai.

Dobbiamo sottoporre l'Italia a rischio ad un sistema di protezione civile, di allarme e di monitoraggio efficace. Occorre, quindi, innanzitutto, destinare le risorse alla cartografia, al monitoraggio, ai sistemi di allarme e alla protezione civile in senso tecnico, responsabilizzando sotto questo profilo i soggetti istituzionali elettivi come i comuni, le provincie e le regioni. Questa mi sembra la strada da percorrere.

Altrettanto va detto per la pianificazione di bacino che non può essere sovrimposta ai piani regolatori, ma deve svolgersi dal basso attraverso gli ordinari piani regolatori.

Non possiamo pensare di difendere le comunità senza la loro partecipazione. L'esperienza della Campania lo dimostra. Certo, se essere in zona a rischio significherà avere più soldi, ci sarà la corsa ad essere considerati tali; se, invece, significherà subire maggiori vincoli, si farà a gara per non esservi ricompresi.

Dobbiamo trovare nella concertazione o nell'equilibrio tra comuni, regioni e protezione civile la capacità di individuare il rischio per quello che è, e non per quello che può comportare in termini di comodità o di scomodità; perfezionare i sistemi informativi per i monitoraggi e su questi investire spese correnti e straordinarie; rinunciare all'idea di piani straordinari di difesa del suolo che, per quanto straordinari possano essere, non riguarderanno mai neanche un cinque per cento del territorio italiano a rischio.

Piuttosto che chiedere nuove risorse, occorre gestire al meglio quelle disponibili. È necessario passare dall'idea di piani straordinari di difesa del suolo basati sull'incremento di opere pubbliche ad un concetto di difesa da realizzarsi con l'intelligenza, con gli atteggiamenti responsabili e con le regole. Diversamente, temo che alla prossima calamità ci troveremo in queste stesse circostanze.

Ho osservato che in un interessante convegno tenutosi presso la regione Campania è stata portata avanti una riflessione culturale di questo tipo. Ora, credo che dovremmo proseguire nella direzione di marcia indicata dal citato decreto-legge n. 180 per i provvedimenti da adottare, procedendo però in maniera coerente. In fondo, questo decreto è a metà del guado: esso mantiene ancora un parallelismo di competenze che crea incertezza. In realtà con questo provvedimento si trattava anche di distribuire soldi, per cui la mappatura a rischio del paese è stata interpretata – non del tutto a torto – come il documento preliminare di una distribuzione di risorse. In questo senso ritengo che, per il ruolo svolto dalla protezione civile, i servizi tecnici debbano rivestire un ruolo fondamentale. Non possiamo affidarci ad una logica di concertazione, mentre dobbiamo cercare di introdurre maggior rigore nell'allocazione delle risorse pubbliche, riconoscendo i limiti di un'impostazione – quella derivante dalla legge n. 183 del 1989 – che pensava di pianificare e conoscere tutto.

Occorre pensare più umilmente ad una difesa flessibile dalle calamità, riconoscendo le zone a maggior rischio ed esprimendo al massimo lo sforzo di ragionare – anche per quanto riguarda la difesa del suolo – in termini di mappatura del rischio e di prevenzione per le persone; solo secondariamente in termini di opere di difesa.

Già il senatore Veltri ha messo in discussione questo concetto di difesa del suolo. Certo, in alcune situazioni le opere si rendono evidentemente necessarie, ma non sempre esse rappresentano una garanzia e, soprattutto, non garantiscono dalla prossima alluvione. Pertanto, dobbiamo forse riconoscere che la prevenzione non è la prevenzione dell'evento, ma la prevenzione delle conseguenze gravi dell'evento. Da questo punto di vista si deve investire sulle strutture permanenti e sulle reti di protezione civile, alleggerendo il peso delle opere che, in qualche caso, non migliorano affatto la difesa del suolo e la qualità ecologica del nostro territorio.

Una volta tanto, quindi, mi sento in dovere di dire che non bisogna pensare ad avere più soldi, ma ad impiegarli meglio. È necessario ricondurre all'interno dei comuni e della pianificazione urbanistica ordinaria

tutte le conseguenze che un serio ragionamento sulle mappe di rischio deve indurre, diffondendo anziché concentrando le responsabilità.

L'esperienza campana di Sarno e Cervinara dimostra quanto sia importante il grado di consapevolezza delle comunità interessate. Dove ci sono forti rischi bisogna coinvolgere fortemente le comunità, perché nessuna struttura centrale e nessun piano può sostituirsi a questo dato culturale e di rapporto tra attività umana e territorio.

Al termine di queste audizioni credo che la nostra Commissione (come ho già detto in sede di Ufficio di presidenza, ma torneremo sull'argomento), visto che ha avuto una parte così importante nell'elaborare la legislazione, dovrà compiere qualche ulteriore passo avanti per cercare di portare a conclusione questa fase di transizione che per tanti versi è in corso anche per quanto riguarda le competenze.

PRESIDENTE. Il senatore Giovanelli ha anticipato una parte della discussione. Lo ringrazio comunque. Non ho afferrato i quesiti specifici, ma il Sottosegretario con franchezza potrà esprimere alcune valutazioni rispetto alle considerazioni del senatore Giovanelli.

LO CURZIO. Dalle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle frane campane emergono alcune determinazioni di fondo. La prima è che certe calamità e determinati lutti possono e devono essere prevenuti, come nel caso dei comuni campani di Sarno e Quindici. Lo stesso parroco di Cervinara ha lanciato invettive pesanti contro tutta la classe politica, senza distinzioni.

Ringrazio il Sottosegretario per le delucidazioni fornite su tre punti essenziali: sullo stato del nostro suolo in alcune zone, sulla necessità di un intervento immediato sul piano tecnico e sul piano economico, sull'attenzione per le vicende che si possono verificare.

Voglio segnalare che l'altro ieri notte nella città di Siracusa ha ceduto la struttura di un ponte di epoca umbertina, dei primi anni di questo secolo, creando non solo grave difficoltà alla viabilità ma mettendo anche a rischio la sicurezza dei cittadini. Quindi occorre un immediato intervento del Governo. Pur apprezzando le iniziative intraprese dal Sottosegretario per Siracusa, voglio informare la Commissione di queste vicende della mia città: un ponte sta cedendo e può crollare del tutto da un momento all'altro se non si interviene con serie ed adeguate riparazioni e per la costruzione del terzo ponte per collegare via Malta con via Chindemi, come via di fuga.

Al Ministro della protezione civile, quale in effetti è il sottosegretario Barberi, che conosce la nostra città e ha partecipato a vari convegni ed iniziative anche per la prevenzione dei terremoti, chiedo due iniziative: la prima, di trovare una soluzione immediata dal punto di vista dei finanziamenti, in modo da consentire il ripristino del ponte; la seconda, di salvaguardare il «sacro» luogo, quale è il porto di Saracusa, e quindi – lo ripeto – occorre procedere alla costruzione del terzo ponte che deve collegare via Malta a via Chindemi come via di fuga.

Presenterò un disegno di legge sull'argomento, per garantire la integrità dei luoghi e per salvaguardare – attraverso soluzioni opportune – il ripristino della viabilità.

Ringrazio il Sottosegretario e chiedo, se possibile, una risposta immediata in questa sede, per evitare la presentazione di interpellanze o interrogazioni.

PRESIDENTE. Sotto il profilo strettamente formale il caso da lei presentato esula dagli argomenti all'ordine del giorno, tuttavia credo che il Sottosegretario in questa sede, nel trattare i rischi del territorio, non avrà difficoltà a fornire almeno una prima risposta.

LASAGNA. Prima di tutto ringrazio il sottosegretario Barberi, come sempre assai chiaro ed esauriente nelle sue analisi e nelle sue dichiarazioni in Commissione.

Vorrei riprendere alcuni argomenti. Come hanno già affermato il Sottosegretario e il senatore Giovanelli, i problemi sono: la difesa del suolo, il decreto-legge n. 180 del 1998, il passaggio da una responsabilità centralizzata a quella delle regioni e dei comuni. Occorre seguire l'evoluzione di questa fase di transizione che garantisce una maggiore aderenza alle esigenze del territorio, però dall'altra parte rischia di far mancare una struttura coerente.

Mi piacerebbe molto riprendere la proposta formulata il 2 giugno 1998, dal senatore Manfredi e 29 colleghi senatori, di istituire una Commissione d'inchiesta sullo stato della Protezione civile. Credo sia giunto il momento di insistere su tale proposta, che non ha avuto seguito.

Il sottosegretario Barberi ha dichiarato che, paragonando lo stato attuale del territorio in Campania alla cartografia storica, in alcuni casi non si riscontra più traccia della drenaggio, del meandro del fiume o dello scarico torrentizio.

Vorrei ricordare a me stesso ma anche ai colleghi, nonché al Sottosegretario, che nel dicembre 1993 è stata modificata una parte del codice civile del 1942 che autorizzava i comuni ad appropriarsi del territorio che veniva liberato dal corso delle acque. Il codice civile, elaborato in epoca bellica, permetteva ai comuni di appropriarsi del territorio liberato e il possessore del territorio frontale del corso d'acqua acquisiva di diritto il meandro del fiume che, ritirandosi, lasciava scoperto l'alveo. La modifica del 1993 del codice civile è stata utilizzata dai proprietari del frontale dei fiumi per appropriarsi di metri quadrati di territorio che sino a quel momento costituivano territorio di esondazione del fiume.

Era comprensibile durante un periodo in cui era utile una coltura a grano, granturco o altro, ma in seguito è stato utilizzato regolarmente dai comuni per appropriarsi delle aree di esondazione dei fiumi sulle quali, come lei stesso ha detto, sono state costruite strutture che non sono abusive. Inoltre, il processo di cementificazione dell'alveo del fiume avvenuto negli anni Settanta e Ottanta, che ha ormai ridotto a canale il fiume stesso (il Sarno è un esempio classico di canalizzazione), ha fatto

acquistare alle acque torrentizie un'enorme potenza per cui nell'uscire dall'alveo non più naturale di esondazione, ma dal cemento, accelerano come su un'autostrada, riuscendo a fare quello che il Sottosegretario ha descritto molto bene in termini geologici, cioè rimuovere completamente, distaccare il terreno di superficie collinare che, proprio perché minano alla base, è venuto franando inevitabilmente, come colpito da un'enorme bomba, trasformandosi in un'enorme massa di acqua e fango indirizzata dalla cementificazione dell'ex alveo naturale. Su tale questione le chiedo, onorevole Sottosegretario, di effettuare un'analisi, che forse è già stata compiuta, perché il problema reale è la cementificazione indiscriminata dei corsi d'acqua, come il Tanaro, la Bormida, il Sarno, lo stesso Cardoso nelle Apuane, incanalati in un alveo di cemento, e via dicendo su tutto il territorio. So che adesso è quasi impossibile il ripristino dell'alveo originale ma il fiume se lo sta facendo da solo perché gli è stato tolto quello che la natura gli aveva dato per la sua naturale esondazione.

La mano dell'uomo avido degli anni Settanta e Ottanta ha creato questo gigantesco problema, che chiedo di affrontare in questa luce e non solo nei termini fatalistici della natura che cambia, e così via. I depositi della stratificazione geologica sono lì da migliaia di anni; solo oggi, con l'arrivo delle nostre invenzioni, con la canalizzazione selvaggia, è successo quello che sappiamo. Le chiedo una riflessione su questo.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Lasagna anche per aver sollecitato la discussione del disegno di legge n. 3255, di cui sono primo firmatario: questo è anche il mio desiderio, ma dipende dalla Commissione. Colgo però l'occasione per precisare che quel disegno di legge non aveva e non ha alcun intento di colpevolizzare qualcuno, anche perché inadempienze ed errori sono presenti a tutti i livelli e in tutte le epoche. Ha soltanto lo scopo di dare maggiore incisività all'azione del Parlamento affinché si cerchino soluzioni legislative, ma soprattutto impegno di fondi per risolvere problemi finora non affrontati.

IULIANO. Signor Presidente, credo che sia utile svolgere un'indagine conoscitiva, soprattutto per i parlamentari, perché hanno l'occasione di conoscere meglio la natura dei fenomeni: infatti, se ne discusse in maniera assolutamente inappropriata il giorno dopo la tragedia del 5 e 6 maggio 1998, quando qualche illustre collega addirittura confuse l'esondazione del Sarno con l'origine stessa delle colate rapide di fango, che è tutt'altra questione. Ancora in questa sede è confusione sul collegamento tra il fenomeno di cementificazione dell'alveo del fiume e quello delle colate rapide di fango: non c'è alcuna attinenza, tant'è vero che nel 1998 fu coinvolto anche un comune, Quindici, non compreso nel bacino del Sarno. Si tratta dunque di fenomeni diversi. Tra l'altro, la situazione non è conosciuta soltanto da tempo recente: dobbiamo ammettere che la perdita della memoria storica ha portato ad una riduzione dell'attenzione e quindi ad un aumento della vulnerabilità e del rischio per le vite umane. Infatti, nel solo territorio della Campania, come risulta da archivi raccolti presso parroc-

chie e comuni, ci sono tracce di frane addirittura nel 1600 nei territori di cui stiamo parlando. Più recentemente ricordo la cosiddetta alluvione (perché non era tale) di Salerno del 1954 in cui, per un analogo fenomeno di colate rapide di fango, furono investiti i torrenti Regina Maior, Fusandola e Bonea provocando circa 350 morti tra Salerno, Vietri sul mare, Molina di Vietri e Maiori, fino alle più recenti frane di Pozzano e Sorrento, Palma Campania, Nocera Inferiore, sull'autostrada tra Nocera e Angri, fino alle frane del maggio 1998.

Il lavoro della Commissione sulle frane si potrebbe anche interrompere dopo la esposizione esauriente del sottosegretario Barberi, dalla quale è emerso con chiarezza che una coltre di materiale piroclastico incoerente con il calcare sottostante si mobilita nel caso di eccesso di acqua piovana su certe pendenze particolari. Di fronte a tali eventi il ragionamento non è la eliminazione, la messa in sicurezza o la difesa del suolo, ma la riduzione dei rischi e quindi ritengo che le proposte che la Commissione dovrà mettere in campo debbano essere dirette soprattutto alla sorveglianza del territorio, alla manutenzione delle opere idrauliche e al monitoraggio dei territori.

Per esperienza diretta, essendo tuttora sindaco di uno dei comuni colpiti dagli eventi alluvionali del 5 maggio 1998, devo dire che nel mio comune in particolare, nonostante si sia riversata all'improvviso una massa di circa 300 mila metri cubi, fortunatamente i danni alle persone sono stati limitati (anche se vi sono stati 6 morti) rispetto all'entità della sciagura, e questo perché in quella zona non erano state consentite opere di urbanizzazione. Quest'ultima rappresenta, infatti, una delle cause che rende maggiormente probabili eventi di tale genere.

La sorveglianza del territorio va interpretata nel senso di ricollegarsi ad alcune figure importanti della storia preunitaria. I «guardalagni» nella zona dei Regi Lagni svolgevano una funzione di sorveglianza e di manutenzione del territorio e davano l'allarme in caso di pericolo.

Oggi, coerentemente con i tempi in cui viviamo, chiedo al Sottosegretario se vi sia l'intenzione di avviare monitoraggi attraverso quelle figure più scientificamente preparate che sono attive nei presidi territoriali e se non sia il caso di indicare queste figure come quelle preposte alla sorveglianza del territorio.

Come pure ritengo che l'intuizione avuta con il decreto-legge n. 180 di accrescere e completare la funzionalità della rete idropluviometrica rappresenti un sistema elementare per monitorare quello che sta avvenendo in un certo periodo.

Si è visto che l'utilizzo di modelli matematici piuttosto complessi, necessariamente variabili a seconda delle stagioni e della quantità di pioggia, permetterebbe di attivare gli organi competenti sin dalle prime fasi dell'emergenza. Questo rappresenterebbe un elemento di grande utilità.

Sono, inoltre, perfettamente d'accordo con il collega Giovanelli sul fatto che la presenza di un efficiente sistema idraulico con una migliore regimazione delle acque e un controllo del reticolo idrografico ai livelli più alti dei versanti sia molto più utile di un sistema di infrastrutture pe-

santi proprio per le ragioni evidenziate dal sottosegretario Barberi, a meno che non si andasse ad incidere con un sistema di palificazioni fino alla fascia calcarea del sottosuolo per un contenimento a valle. Per cui credo che l'indicazione di ordine pratico da seguire sia quella di andare incontro a questi sistemi elementari, anche tecnologicamente avanzati, di monitoraggio del territorio. E chiaro che poi i piani di emergenza devono fare il resto.

Non sono convinto che sia giusto - e chiedo al Sottosegretario se vi sia accordo su questo - ritenere l'idea di una «linea rossa» un'idea statica. Vista la conformazione di tutto il territorio nazionale ritengo che mentre in alcuni periodi - anche lunghi - determinate arterie viarie e infrastrutture di trasporto (più o meno importanti) possano essere tranquillamente utilizzate, in altri, quando con l'ausilio del monitoraggio e della rilevazione pluviometrica si riscontrino possibilità di rischio, esse possano essere chiuse al traffico proprio al fine di evitare pericoli per le vite umane.

Credo inoltre che il decentramento del sistema di monitoraggio consentirebbe di agire meglio e che i presidi territoriali debbano essere necessariamente dislocati presso i comuni interessati, soprattutto per quanto riguarda le risorse umane utilizzate (mantenendo comunque al livello provinciale le funzioni di coordinamento).

Vorrei, inoltre avere alcuni chiarimenti dal sottosegretario Barberi in merito all'accordo di programma che in materia sta per essere stipulato tra Stato, regione e province e che non vede partecipi - come dovrebbero - anche i comuni.

A mio giudizio il monitoraggio e il controllo funzionerebbero meglio con un maggior coinvolgimento dei comuni. Questo riguarda, per esempio, anche le recenti polemiche sorte sulla mappatura delle zone di rischio da parte delle Autorità di bacino. Naturalmente una cartografia a scala 1:25.000 mette in pace la coscienza di chi la fa, ma rischia di essere scarsamente utilizzabile e finisce con lo scaricare sui comuni un contenzioso elevatissimo. Se si mantengono mappature delle aree di rischio a scala 1:25.000, si può tranquillamente generare un contenzioso tra chi pretende di essere fuori dai vincoli di salvaguardia e chi dentro; sarebbe invece possibile evitare tutto questo attraverso studi di maggior dettaglio che coinvolgessero anche i comuni nella perimetrazione dei vincoli proprio per rendere credibili le mappature delle aree a rischio. Ferma restando, naturalmente, l'utilità di una mappatura delle zone a rischio perché bisogna sapere che quel rischio esiste. Nessun sindaco di quei territori si sognerebbe di dire che quel rischio non esiste.

Tra le lamentele che ho raccolto da parte dei sindaci dei comuni esposti a questi pericoli non vi è quella di essere esclusi dai vincoli.

Si è scatenata una sorta di guerra di religione tra impostazioni komeiniste, per così dire, dell'una e dell'altra parte, tra il partito dei «cementificatori» e il partito dei «puristi» (quelli, cioè, che vogliono mantenere a tutti i costi la natura così com'è). Credo che l'ottima via di mezzo sia rappresentata proprio dal verificare esattamente le situazioni di rischio dopo averle monitorate, affidando poi ai comuni e ai sindaci la funzione di pro-

tezione civile e quindi di tutela dell'incolumità dei cittadini, anche in base alle recenti leggi Bassanini.

Vorrei, infine, avere alcune delucidazioni dal sottosegretario Barberi sul ruolo degli enti locali e sull'impiego delle professionalità formate o da formare presso i comuni nel piano di protezione civile e nel monitoraggio.

MAGGI. È evidente che ogni volta che si affronta questa materia, sia che attenga agli smottamenti che alle vicende del sottosuolo, non è facile offrire soluzioni nell'immediato dal momento che il nostro territorio per buona parte è a rischio. Quindi non si può avere la presunzione di fornire suggerimenti risolutivi in materia, sia da un punto di vista tecnico che economico. Essi sono facili a dirsi ma difficilissimi da porre in essere. Tuttavia, con molta umiltà, signor Sottosegretario, riprendendo proprio le sue considerazioni, offro a lei e ai colleghi un tema di riflessione in riferimento ad alcune indicazioni riguardanti la prudenza nel dare indicazioni di ordine politico. Sto avvertendo, anche tra noi che tecnici non siamo, un atteggiamento che abbandona l'indirizzo di tipo politico e programmatico per avventurarsi addirittura in disquisizioni d'ordine meramente tecnico, che mi rende perplesso. Infatti, la questione tecnica va affidata ai tecnici, alle persone competenti in materia. Noi possiamo evidenziare le preoccupazioni, le aspirazioni, possiamo indicare gli indirizzi – laddove sia possibile – ma poi devono essere i tecnici ad offrirci le progettualità, mentre i politici dovranno poi adottare le scelte più opportune.

Detto questo, lei, professor Barberi, non ci ha offerto un panorama tranquillizzante. Lei ha detto che il quadro complessivo è molto allarmante in quanto i comuni a rischio sono tantissimi in riferimento proprio a queste vicende di smottamenti e di croste che scivolano a valle. Lei ha aggiunto che questi paesi sono a ridosso dei versanti e quindi le soluzioni da porre in essere sono estremamente complesse e difficilmente applicabili, anche in riferimento all'impegno di tipo economico, laddove si volesse intervenire alla radice del problema. Tanto è vero che lei suggerisce il ripristino delle reti di drenaggio, aspetto sul quale si può agire quasi immediatamente. Tuttavia lei ha aggiunto che non viene meno, comunque, il rischio che questi paesi alle prime piogge, ancorché solo intense, si ritrovino di nuovo sott'acqua.

Questo mi è parso sostanzialmente il suo pensiero. Quindi la sua visione non mi appare ottimistica, anche perché è estremamente difficile immaginare interventi di evacuazione di circa 200 comuni. Se il rischio è permanente, allora la soluzione, se proprio si vuole sradicare il pericolo, deve essere radicale, ma sono evidenti i problemi che sorgono per esodi di questa entità; sono forse pensabili, ma certo inattuabili.

A fronte di questo, nessuna critica al Sottosegretario o al Governo perché non interviene in maniera drastica, però mi permetto di sottolineare la debolezza politica che il Governo ha evidenziato nella gestione di queste calamità.

Voglio fornire in maniera molto sintetica alcune indicazioni che, per carità, hanno la valenza di chi ritiene di dare semplicemente un contributo,

senza avere la presunzione che siano la verità o la soluzione salvifica del problema.

Mi permetto di suggerire un po' più di coraggio in alcuni interventi o in alcune decisioni che il Governo dovrebbe adottare. Lo faccio – ripeto – senza presunzione. Perché non procedere, per esempio, visto che in Italia si opera in una situazione di confusione in materia urbanistica e di difesa del territorio, alla redazione di un testo unico che, richiamando le normative urbanistiche e di tutela del territorio, porti quegli elementi correttivi di armonizzazione delle due normative individuando un responsabile unico attraverso la realizzazione di un'agenzia burocraticamente snella e con maggiore competenza e professionalità dei soggetti istituzionalmente preposti ai controlli e alla prevenzione?

Signor Sottosegretario, non scopro nulla di nuovo se evidenzio che nessuno può far finta di non sapere che la scarsa professionalità a livello regionale e comunale in materia è sotto gli occhi di tutti. Tra l'altro contribuisce ad aumentare la confusione e i conflitti tra norme urbanistiche e norme di protezione ambientale, per cui alla fine non si capisce chi sia responsabile. Tutti si arrogano titoli e danno interpretazioni elastiche a queste leggi, per cui non si individuano mai i responsabili.

Il criterio della sussidiarietà non è certo un elemento negativo, ma spesso giustifica lo «scarico» delle responsabilità. Una facile cultura della sussidiarietà in una materia ricca di competenze e di soggetti che devono intervenire consente che tutto rimanga nel vago e che spesso non si individui un responsabile. Spesso siamo di fronte a tante buone intenzioni ma prive della necessaria efficacia dovuta alla indeterminatezza delle responsabilità; spesso in Italia siamo di fronte alla debolezza, alla pigrizia, alla preoccupazione diffusa di individuare un soggetto responsabile. Come sappiamo, sovente in Italia si danno incarichi ben retribuiti purché comportino scarse responsabilità. Nella filosofia burocratica tutta italiana le responsabilità devono essere sempre di altri, ma chi sia l'altro soggetto non si capisce mai.

Occorre che i Governi comincino ad individuare i soggetti che devono assumere la responsabilità degli atti. Sinché questo non avverrà tutto rimarrà nel vago; le buone intenzioni saranno pure validissime e da condividere, tuttavia mancherà un soggetto che metterà in opera le leggi che, attraverso l'attività umana, devono rendere operativi gli indirizzi.

Mi pare che in un'altra occasione anche il Sottosegretario facesse cenno all'ipotesi di un'agenzia di riferimento e all'individuazione di un responsabile unico. Altrimenti, a chiusura di questi incontri, tutto resterà nella fattispecie dell'accidente, della fatalità della natura del territorio di questa nostra Italia. Il collega Iuliano giustamente diceva che queste vicende risalgono ad incuria di secoli, ma questo non deve giustificare il ritardo nella ricerca dei rimedi.

BARBERI, *sottosegretario di Stato per l'interno con delega per la protezione civile*. Signor Presidente, prima di entrare nello specifico di alcune osservazioni espresse dai senatori, vorrei fare una considerazione ge-

nerale richiamandomi ad alcune delle questioni poste, in particolare dal senatore Giovanelli, allorché egli notava che, all'indomani di ogni calamità, c'è una ricerca del colpevole, si grida alla catastrofe annunciata, e così via; in effetti, questo puntualmente si verifica e rappresenta un elemento irrazionale (le vicende di Cervinara sono state gravi da questo punto di vista). Mi sembra di poter osservare che più aumentano gli elementi conoscitivi e maggiormente questa situazione rischia di moltiplicarsi. Il fatto di sapere oggi che sono oltre 200 i comuni della Campania a rischio vuol dire che li abbiamo individuati, sappiamo che potenzialmente c'è una probabilità che, in un futuro imprecisato, possa verificarsi un evento pericoloso per gli abitanti. Ciò vuol dire che a maggiore ragione sarà legittimata, domani la dichiarazione di catastrofe annunciata: basterà verificare se il comune colpito è nell'elenco dei comuni a rischio – che ho peraltro testé consegnato alla Presidenza – e sarà facile dire che si sapeva che quel comune correva quel tipo di rischio.

Spostandoci dal settore idrogeologico a quello sismico, lo stesso potrà valere quando si verificherà – e purtroppo prima o poi avverrà – un terremoto che provocherà danni, distruzioni e vittime in alcune zone del territorio nazionale; si potrà allora sfogliare quel numero della *Gazzetta Ufficiale* in cui c'è l'elenco dei comuni con l'indice di rischio sismico accanto e si potrà parlare ancora una volta di catastrofe annunciata.

Questo significa che quello della difesa dai rischi è un problema di primaria importanza per il nostro paese, la conoscenza del rischio è l'elemento obbligatorio in base al quale tentare una politica di difesa: pertanto, credo che fosse comunque doveroso promuovere – e da questo punto di vista la Protezione civile ha svolto un'attività importante – un'indagine conoscitiva per acquisire tutti gli elementi tecnici perché punto di partenza di qualsiasi politica è la conoscenza dei problemi.

Approfitto dell'occasione anche per anticipare alla Commissione che tra poco presenteremo, in materia di rischio sismico, i risultati di uno studio condotto in tutte le regioni del Mezzogiorno in cui abbiamo valutato la vulnerabilità sismica di tutti gli edifici pubblici (scuole, ospedali, caserme, palazzi comunali), che è un altro elemento conoscitivo assolutamente fondamentale per avere la percezione del livello di rischio e per avere un'idea della priorità delle azioni che devono essere condotte. Anche questo, a maggior ragione, legittimerà domani il grido alla catastrofe annunciata, ma quella della conoscenza è una strada obbligatoria.

Stabilito questo, cioè che, per fortuna, almeno sotto il profilo conoscitivo, significativi passi avanti sono stati condotti perché conosciamo certamente meglio i livelli di rischio, il problema fondamentale che emerge è quali siano le misure, le azioni politiche che si devono tradurre in atti concreti per cercare di governare il processo di riduzione del rischio in termini ragionevoli. Quanto ho espresso al riguardo in precedenza mi sembra sostanzialmente condiviso da tutti: si tratta di dare priorità alla messa in sicurezza non tanto dei beni ma della vita dei cittadini, passando attraverso il percorso del potenziamento di sistemi di monitoraggio, presidi territoriali efficienti, piani di emergenza che consentano meccanismi

di preallarme-allarme e messa in sicurezza delle persone. Già questo non sarà facile realizzare ma è una priorità, così come mi pare ci sia totale coincidenza di vedute sul fatto che, relativamente agli interventi sul territorio, la priorità assoluta deve essere data al ripristino in termini ragionevoli - pur non completo, che non consentirà la messa in sicurezza totale, ma contribuirà alla riduzione dei rischi - dei sistemi di drenaggio.

Oltre a queste, ci sono altre questioni, affrontate in special modo dal senatore Maggi, come quella delle competenze e responsabilità. Concordo con quanto egli afferma e cioè che non possiamo dimenticare che la gestione del territorio avviene sulla base di una legge urbanistica che ha più di cinquant'anni e non è mai stata aggiornata, non avendo mai recepito neanche le significative e importanti modifiche introdotte nel resto della normativa. La priorità assoluta è quella di rivisitare la legge urbanistica, armonizzarla con le normative che riguardano gli interventi sul territorio, non fosse altro che per arrivare a capire una volta per tutte chi è responsabile delle varie azioni, come sosteneva il senatore Maggi. Ci vuole un interlocutore chiaro e preciso: è una delle priorità essenziali dal punto di vista dell'azione politica.

Per il resto, concordo con le osservazioni del senatore Iuliano. Ritengo anche io che abbiamo bisogno della creazione di presidi da intendere come responsabili di quelle azioni di polizia idraulica cui faceva riferimento. È importante che i comuni vengano coinvolti perché spetta al sindaco del comune agire come ufficio di protezione civile in caso di emergenza ma anche vigilare e governare sulla gestione del proprio territorio in generale. I problemi, nel concreto, urtano contro una serie infinita di decisioni pratiche e organizzative da adottare. Ho affermato all'inizio che i presidi dei cinque comuni della Campania hanno svolto un'azione egregia, però non possiamo seguire quell'esempio perché sono stati attivati con risorse della protezione civile e avevano una funzione da svolgere nella fase dell'emergenza; ma non è immaginabile nè possibile tenere a carico del bilancio queste persone e, men che meno, moltiplicarle per le esigenze di 200 comuni. Ecco che questo discorso si intreccia con quello del livello di efficienza della strutture tecniche degli enti territoriali: occorre trovare meccanismi per procedere al potenziamento degli strumenti dal punto di vista quantitativo ma anche per coprire i costi, e questa è un'altra voce per la quale bisogna andare a reperire risorse; è necessario altresì trovare linee guida di indirizzo che valgano per tutte le regioni e per gli enti locali italiani. Poi effettivamente tocca alle singole responsabilità amministrative governare questo processo, ma importante sarebbe almeno che il quadro delle responsabilità fosse chiaro. Spero che dal guado delle modifiche della legge Bassanini e del decreto legislativo n. 112 del 1998 si esca il più rapidamente possibile, perché in questo momento di transizione siamo inguaiati dal fatto che non è ovvio chi debba fare che cosa.

Mi sembra, comunque, che le linee fondamentali siano quelle indicate, sulle quali c'è concordanza, così come concordo sul fatto che le linee di perimetrazione debbano avere una precisione adeguata. Ho condiviso

nell'esposizione iniziale certe perplessità che avevano alcuni sindaci della Campania di fronte ad un documento troppo grossolano, ma ho anche detto che, al di là delle loro perplessità, la grossolanità di alcuni di questi documenti crea anche alla Protezione civile difficoltà operative laddove è molto difficile, sulla base di questi documenti, individuare quantitativamente la popolazione a rischio per allertare le misure di salvaguardia e di prevenzione. Questa è sostanzialmente la strada da seguire, per cui al senatore Iuliano, direttamente interessato perché sindaco di uno dei comuni a rischio, dico che certamente nell'andare ad approfondire questo accordo di programma tra le regioni e le provincie si terrà adeguatamente conto del ruolo che i comuni dovranno svolgere.

Al senatore Lasagna faccio presente ancora una volta che è molto difficile fare delle considerazioni di carattere generale e forse qualche volta anche inappropriato dal momento che ogni specifica situazione territoriale ha i suoi problemi e le sue caratteristiche. Sta di fatto che in generale dobbiamo lamentare una scarsa, inadeguata o addirittura assente manutenzione dei sistemi di drenaggio – e questo è il problema principale – ed anche il fatto che in moltissimi casi gli attraversamenti, in particolare dei centri abitati, e i ponti sono inadeguati; sarebbe necessaria, pertanto, un'opera di rifacimento complessivo, ma servirebbero anche risorse che in questo momento non sono disponibili.

Infine, al senatore Lo Curzio devo una risposta in merito alla questione specifica da egli sollevata.

LO CURZIO. Scusi se la interrompo, onorevole Sottosegretario: le chiedo solo di valutare l'opportunità di inserire un emendamento sulla città di Siracusa nel disegno di legge riguardante Venezia.

BARBERI, *sottosegretario di Stato per l'interno con delega per la protezione civile*. Su questo mi riservo di darle successivamente una risposta.

LO CURZIO. La prego di tenere presente l'urgenza dell'intervento da me richiesto perché il ponte al quale ho fatto riferimento può crollare da un momento all'altro.

BARBERI, *sottosegretario di Stato per l'interno con delega per la protezione civile*. Per chi non conosce la situazione, la città di Siracusa è collegata ad un'isola che si chiama Ortigia, che è parte integrante dell'originario centro storico, ed uno dei collegamenti essenziali è il ponte richiamato dal senatore Lo Curzio; questo è stato chiuso al traffico per evidenti cenni di un possibile cedimento strutturale. Quindi, si tratta di un problema importante che riguarda la vita quotidiana della città e, dal momento che quella è una zona sismica a cui è venuta meno la principale via di fuga, in caso di terremoto o di un'altra qualsiasi calamità – che speriamo non si verifichi – dal nostro punto di vista vi sarebbero serie difficoltà a fare affluire i soccorsi.

Ribadisco che certamente si tratta di un problema serio ed urgente. Mi mantengo in stretto contatto con l'amministrazione comunale e la regione per coordinare le varie misure da intraprendere. Ovviamente mi riservo di valutare il percorso migliore da seguire.

PRESIDENTE. Ringrazio il Sottosegretario per essere intervenuto e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva 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

