

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

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

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SUL RISCHIO SISMICO E SULL'ORGANIZZAZIONE DELLA PROTEZIONE CIVILE

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 DICEMBRE 2002

---

**Presidenza del presidente NOVI**

## INDICE

## Audizione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 9, 11 e <i>passim</i>	BARBERI . . . . .	Pag. 3, 16
FIRRARELLO (FI) . . . . .	15	FERRERO . . . . .	9
GIOVANELLI (DS-U) . . . . .	15	* BRUSCHINI . . . . .	11
* MANFREDI (FI) . . . . .	14		
SPECCHIA (AN) . . . . .	13		

---

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Indipendente della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.*

*Intervengono il dottor Paolo Alessandrini, responsabile dei rapporti con il Parlamento ed il dottor Paolo Fossati, funzionario della segreteria della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, il professor Franco Barberi, consulente della Presidenza della Regione, accompagnato dal dottor Roberto Formisano dell'Ufficio di Roma della Regione Campania, la dottoressa Caterina Ferrero, assessore ai lavori pubblici, difesa del suolo e protezione civile e il dottor Vincenzo Cocco, direttore dei Servizi tecnici di prevenzione della Regione Piemonte, il dottor Marioluigi Bruschini, assessore alla difesa del suolo e della costa della Regione Emilia-Romagna, il dottor Roberto Oreficini, dirigente del Servizio protezione civile della Regione Marche, l'architetto Giuseppe Li Bassi, dirigente del Dipartimento della protezione civile della Regione Sicilia, il dottor Raniero De Filippis, direttore generale del Servizio ambiente ed il dottor Antonio Colombi, dirigente settore difesa suolo della Regione Lazio, l'architetto Maurizio Ferrini, dirigente responsabile area rischio sismico della Regione Toscana e il dottor Fabrizio Camilli, presidente del Dipartimento della protezione civile della Regione Puglia.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9,15.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

#### **Audizione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul rischio sismico e sull'organizzazione della protezione civile, sospesa nella seduta di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Invito il professor Barberi, consulente della Presidenza, a svolgere la relazione introduttiva.

**BARBERI.** Signor Presidente, onorevoli senatori, in questa sede rappresento la Regione Campania, per mandato del Presidente Bassolino. L'argomento fondamentale della relazione che illustrerò riguarda il rischio sismico del nostro Paese e le relative attività da porre in essere. Fornirò alcuni dati, che fotografano la gravità del rischio sismico nel territorio nazionale, di cui probabilmente la Commissione è già in possesso.

Nell'ultimo millennio ci sono stati in Italia 30.000 terremoti, 220 dei quali assolutamente distruttivi, con 120.000 vittime solo nell'ultimo secolo (ben 85.000 delle quali nel terremoto di Reggio Calabria e Messina del 1908). Il costo degli interventi di ricostruzione post-terremoto, negli ultimi 25 anni, è stato di 145.000 miliardi di lire. Questi dati fotografano da soli la gravità del problema. Occorre osservare che l'elevato rischio sismico del territorio nazionale dipende, oltre che dalla frequenza ed intensità dei terremoti che periodicamente lo colpiscono, soprattutto dall'elevata vulnerabilità del patrimonio edilizio. Ciò è dovuto alla presenza di un gran numero di edifici di antica costruzione, che non offrono garanzie di resistenza dal punto di vista sismico. Circa la metà dei 22.000 centri storici italiani è situata nei Comuni a più alto rischio sismico. Oltre alle abitazioni ed agli edifici pubblici che ospitano servizi strategici (scuole, ospedali, caserme, palazzi sede di funzioni amministrative di ogni livello), anche il sistema infrastrutturale, quello industriale e produttivo, le reti dei servizi e il patrimonio monumentale od artistico hanno un elevato grado di vulnerabilità sismica. Basti ricordare che durante il terremoto del 1997 che colpì l'Umbria e le Marche – nonostante non fosse stato un evento particolarmente intenso – ben 600 chiese, compresa la basilica di S. Francesco ad Assisi, furono gravemente danneggiate.

Non esiste, purtroppo, alcun metodo scientifico affidabile per prevedere in anticipo i terremoti, tale da consentire un allarme pre-terremoto per la salvaguardia delle vite umane. Purtroppo, la vulnerabilità del patrimonio edilizio è così elevata, che sono possibili – e probabili – ancora in futuro eventi catastrofici di enormi dimensioni. Nella sola città di Catania, ad esempio, uno studio del Servizio sismico nazionale (SSN) stima in 20.000-70.000 il numero delle possibili vittime se si verificasse oggi un terremoto pari al massimo storico occorso nell'area (i dati dipendono anche dal momento della giornata in cui si verificasse l'evento, con il massimo delle vittime se questo avvenisse, ovviamente, nelle ore notturne, quando le persone sono nelle case). Nella città de L'Aquila, per citare un altro esempio, anche se meno conosciuto, il numero delle vittime in caso di ripetizione del massimo terremoto storico sarebbe di 4.000-14.500. Capisco che sono numeri impressionanti e che qualcuno dei presenti possa adottare contromisure scaramantiche, ma tale è la realtà: bisogna prenderne atto e partire da queste considerazioni.

A fronte di tale gravissima situazione, l'azione di prevenzione fin qui condotta è lontana dall'essere risolutiva. A causa del grave ritardo nell'introduzione della classificazione sismica del territorio nazionale, su cui si tornerà nel punto successivo, si stima che oggi solo il 14 per cento degli edifici presenti nelle zone sismiche italiane (successivamente alla data di entrata in vigore della classificazione sismica) sia stato costruito con criteri antisismici. Poiché la classificazione sismica produce benefici quasi esclusivamente (anche se non solo) sulle nuove costruzioni, se si estrapola al 2030 l'attuale *trend* di incremento delle nuove costruzioni (mediamente il 5 per cento in 30 anni), a quella data si avrà solo un incremento del 4 per cento della percentuale degli edifici sismicamente sicuri. In altre pa-

role, confidando solo sui benefici connessi alla classificazione sismica, che agisce sostanzialmente solo sulle nuove costruzioni, come ho detto, nel 2030 avremo ancora, nelle zone sismiche italiane, l'82 per cento di edifici sismicamente insicuri, una parte rilevante dei quali – per fortuna, certamente non tutti – potrebbe collassare in caso di forte terremoto.

La prevenzione sismica consiste pertanto nel promuovere ed attivare interventi sugli edifici «vecchi», vale a dire costruiti prima della classificazione sismica, in modo da rafforzarne le strutture ed impedirne almeno il collasso in caso terremoto. Mi permetto ora di fornire qualche indicazione sulle misure principali che dovrebbero essere adottate.

La prima questione concerne l'aggiornamento della classificazione e della normativa sismica della quale in queste settimane, dopo il terremoto in Molise, si è tanto discusso. Ricordo che la classificazione sismica è stata introdotta per la prima volta in Italia dopo il terremoto del 1908 che ha interessato Reggio Calabria e Messina. Già questo dato mostra il ritardo notevole esistente rispetto ad altri Paesi sismici, dove la classificazione e la normativa sismica sono state adottate con molto anticipo. Ma la cosa più grave è che dal 1908, data di prima applicazione della classificazione, fino al terremoto dell'Irpinia del 1980, sono stati classificati sismici in Italia solo i Comuni che venivano via via colpiti da terremoti distruttivi. In altre parole, la mappa dei Comuni sismici d'Italia del 1980 coincideva con quella dei territori colpiti da terremoti distruttivi avvenuti dopo il 1908: veniva completamente ignorata la sismicità delle zone colpite da terremoti in epoca precedente. Da questo punto di vista, può essere ancora citata la città di Catania come un esempio clamoroso, poiché nel 1693 fu colpita da un terremoto distruttivo, che provocò quasi 15.000 morti sugli allora 25.000 abitanti. Ebbene, nel 1980 Catania non era ancora considerata una zona sismica, quindi non c'era alcun obbligo di costruire nel rispetto della specifica normativa. Ma come Catania, potrebbero essere citate innumerevoli altre aree del territorio nazionale. Ancor oggi scontiamo le conseguenze di quella scelta, che non esito a definire scellerata: il ritardo con il quale è stata adottata la classificazione sismica sul territorio nazionale, cui ha fatto seguito l'imposizione dell'obbligo di costruire nel rispetto della normativa sismica.

Per colmare questa lacuna, nel 1980 il Progetto finalizzato geodinamica, elaborato dal CNR sulla base delle conoscenze e delle metodologie di allora, propose una classificazione sismica del territorio nazionale tenendo conto della pericolosità sismica complessiva. Questa proposta venne adottata con una serie di decreti del Ministero dei lavori pubblici tra il 1981 e il 1984 e rappresenta l'attuale classificazione sismica del territorio nazionale: risale, quindi, a quasi 20 anni fa. La classificazione sismica di un territorio non è un semplice esercizio di carattere scientifico: ricercatori, sismologi e geologi possono fornire informazioni, ma è necessario che successivamente qualcuno adotti le scelte politiche di fondo, per esempio stabilendo qual è il livello di protezione dai terremoti di cui il Paese vuole dotarsi. Tale scelta – ripeto – non può essere affidata ai ricercatori o agli scienziati, in quanto è puramente politica. Nel 1980, quando

il CNR, che io allora dirigevo, elaborò questa proposta di classificazione, non fu possibile trovare un interlocutore politico che stabilisse il livello di protezione dal quale il Paese si voleva difendere. In mancanza di questo *input* politico, i ricercatori fecero una semplice operazione: presero in esame tutte le zone che fino ad allora erano state considerate sismiche e ne valutarono la pericolosità media, stabilendo che avrebbero dovuto essere classificate come sismiche tutte le zone la cui pericolosità fosse almeno pari o superiore alla media di quelle precedentemente classificate. Continuava però a mancare la scelta politica sul livello di protezione che il Paese voleva darsi. In quell'operazione fu, peraltro, introdotta un'anomalia, in quanto nei decreti di classificazione adottati dal Ministero dei lavori pubblici, di concerto con il Ministero dell'interno, venne inserita una terza categoria sismica. Fino a quel momento c'erano soltanto due categorie, la prima e la seconda, in ordine decrescente di pericolosità: la terza fu introdotta perché dal progetto del CNR, redatto all'indomani del terremoto dell'Irpinia, non risultava che la città di Napoli dovesse essere classificata sismica, avendo un livello di pericolosità più basso della media dei territori già classificati. Ma poiché Napoli, pur essendo alquanto lontana dall'epicentro del sisma, era stata in parte danneggiata dal terremoto dell'Irpinia, il Ministero dei lavori pubblici ritenne di inserire quel territorio nella classificazione, perché altrimenti sarebbe rimasto escluso dall'assegnazione dei fondi per la ricostruzione. Per questo motivo, venne introdotta la terza categoria sismica, precedentemente inesistente, attribuita ad un certo numero di Comuni campani e della Basilicata. Il gruppo CNR che allora dirigevo non pose obiezioni al Ministro dei lavori pubblici rispetto a questa decisione, che era il tipico esempio di scelta politica che lo stesso CNR richiedeva: si decideva di abbassare il livello di pericolosità per ricomprendere anche altri territori. Ma la stessa procedura doveva essere adottata per l'intero territorio nazionale e quindi anche altrove dovevano essere individuate le aree da iscrivere nella terza categoria di pericolosità sismica. Questo però non avvenne e quindi la classificazione adottata dal 1981 al 1984, ed ancora oggi in vigore, prevede una terza categoria sismica che comprende soltanto Comuni dell'area campana e della Basilicata, ignorando il resto del territorio nazionale. Si tratta di un problema delicato e rilevante, come vedremo fra un momento.

Fino al 1998 la competenza per l'individuazione delle zone sismiche era del Ministero dei lavori pubblici, in particolare se ne occupavano il Ministro e la Direzione generale per l'edilizia. La legge stabiliva che la classificazione e gli aggiornamenti dovevano essere adottati con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con quello dell'interno, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici e il CNR. Nei quasi 20 anni trascorsi dall'ultimo decreto di classificazione del 1984 e fino al 1998 nessun aggiornamento è stato introdotto nella classificazione sismica. Con il decreto legislativo n. 112 del 1998, la competenza venne trasferita alle Regioni e si stabilì che spettasse allo Stato definire i criteri generali della classificazione ed aggiornare la normativa tecnica sulle costruzioni nelle zone sismiche. Questa residua competenza statale è rimasta informalmente

ed automaticamente incardinata nel Ministero dei lavori pubblici fino all'approvazione del decreto legislativo n. 300 del 1999 che la assegnò all'allora neo costituita Agenzia di protezione civile. Risultava ancora nelle materie di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti elencate nel testo unico per l'edilizia (decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380), ma venne nuovamente trasferita al Dipartimento della protezione civile dalla legge n. 401 del 2001 che soppresse l'Agenzia di protezione civile, che peraltro non era mai entrata in piena operatività. Ancora oggi rimane la competenza statale per l'elaborazione dei criteri, ovviamente – ci si augura – d'intesa con le Regioni e il Dipartimento della protezione civile.

In questi ultimi anni la Protezione civile ha condotto una serie importante di attività in materia di aggiornamento della classificazione sismica, alla luce dell'enorme miglioramento delle conoscenze rispetto a 20 anni fa dal punto di vista dell'individuazione delle zone sismogenetiche e dei criteri e delle metodologie di applicazione. La Protezione civile insediò un gruppo di esperti composto da rappresentanti di tutte le strutture nazionali (Servizio sismico nazionale, Gruppo nazionale per la difesa dai terremoti del CNR, Istituto nazionale di geofisica e di vulcanologia), che elaborò una proposta di classificazione, approvata nel novembre 1998 dalla Commissione per la previsione e prevenzione dei grandi rischi e trasmessa al Ministero dei lavori pubblici. Tale proposta fu presentata in una serie di incontri con le Regioni, illustrandone i criteri, i risultati e le implicazioni. Presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici si insediò una commissione, che però si è rapidamente arenata senza giungere ad una formulazione definitiva dei criteri. Una discussione abbastanza approfondita è stata avviata con le Regioni: l'ultimo degli incontri si è tenuto nel luglio di quest'anno. Questa proposta di classificazione certamente innovativa è molto migliore di quella adottata nel 1980, ma pone alcuni problemi che richiedono una decisione di carattere politico a livello centrale oppure da parte delle Regioni che hanno competenza in materia. I problemi più rilevanti riguardano la terza categoria sismica: per le ragioni che ho precedentemente esposto, la terza categoria non esiste in nessuna Regione a parte Campania e Basilicata. La nuova proposta di riclassificazione riguarderebbe ben 1.698 Comuni, rispetto ai soli 99 della classificazione vigente, per i quali automaticamente quello sismico diventa un vincolo fondamentale in materia edilizia. Un problema diverso pongono i Comuni che vengono declassificati dalla prima alla seconda categoria o quelli che addirittura escono dalla classificazione: ciò si verifica in varie zone d'Italia, ma l'area che presenta i problemi più delicati è il Belice, che fu inserito nella classificazione dopo il terremoto, senza alcun criterio scientifico. Il Belice fu classificato, dopo il terremoto, senza alcun criterio scientifico. Furono ricompresi Comuni che in realtà, alla luce di tutte le informazioni di cui oggi disponiamo, non avevano alcun motivo per essere classificati con quel livello di severità. Ma, come potete ben comprendere, anche la declassificazione a zero di un Comune considerato finora al massimo li-

vello di pericolosità è un problema che merita una riflessione, non è solo un aspetto di carattere tecnico.

La mia opinione in merito a quello che dovrebbe essere fatto a proposito della classificazione sismica è la seguente. Credo che le elaborazioni condotte dal gruppo di lavoro abbiano raggiunto un livello di approfondimento sufficiente. È importante e urgente che si proceda all'aggiornamento della classificazione: già 20 anni sono un intervallo di tempo assurdo; avrebbe dovuto essere fatto in precedenza. Credo sia importante che si approvino i criteri generali alla base di questo studio, ma anche che si lasci alle Regioni la discrezionalità di stabilire, ad esempio, se in questa fase sia opportuno estendere o meno la terza categoria a una così vasta parte del territorio regionale e, per coloro che hanno questo tipo di problema, valutare le implicazioni e le conseguenze della classificazione. In questo modo, in tempi brevissimi si potrebbe giungere al beneficio dell'aggiornamento della classificazione, almeno per le due categorie, la prima e la seconda, di maggiore pericolosità, portando a compimento l'operazione più rilevante.

Come voi sapete, al Comune molisano di San Giuliano di Puglia, in questo studio, era stata attribuita una seconda categoria sismica, quindi aveva un livello di pericolosità ben più alto della terza. Almeno queste situazioni potrebbero essere rimate. Inoltre, potrebbe essere istituito un gruppo di studio misto tra gli organismi dello Stato competenti in materia e i rappresentanti delle Regioni, perché è sicuramente necessario un approfondimento sulle azioni da porre in essere. Vi sono questioni mai affrontate. Per esempio, una relevantissima è quella degli effetti di sito, vale a dire la risposta alla possibile amplificazione degli effetti del terremoto, dovuta alle caratteristiche del terreno, che oggi non viene considerata nella classificazione sismica. Un altro aspetto rilevante è costituito dall'opportunità di introdurre sub-divisioni di classificazione sismica in territori regionali e comunali di grandi dimensioni, che oggi vengono classificati uniformemente, facendo riferimento alla pericolosità del centro storico; diverse parti del territorio comunale, invece, possono avere (e spesso hanno) livelli di pericolosità molto diversi. Non si capisce, dunque, perché debba essere aggravata una zona solo perché appartiene allo stesso Comune, quando essa presenta livelli di pericolosità diversi e minori. Questi sono gli aggiustamenti importanti che andrebbero introdotti.

Poiché la Regione Campania, come ho già detto ripetutamente, era una delle poche a possedere un proprio territorio largamente classificato in terza categoria, ha stabilito che i criteri proposti alle Regioni da questo gruppo di lavoro fossero condivisibili e, per non perdere ulteriore tempo, all'inizio di novembre ha deliberato l'aggiornamento della classificazione, utilizzando quei criteri e quelle proposte. Quell'aggiornamento della classificazione per la Campania ha comportato che anche pochi Comuni che non erano classificati siano diventati sismici di terza categoria. C'è qualche cambiamento rilevante. Per esempio, Napoli diventa di seconda e Benevento di prima. Comunque, la Regione Campania ha già adottato questo aggiornamento della classificazione. Ovviamente, nella delibera è precisato che se



lo Stato adotterà nuovi criteri generali, si procederà all'aggiornamento della classificazione. Intanto, misure essenziali sono state adottate.

Mi scuso per il tempo che ho impegnato, ma vorrei aggiungere un'ultima questione. Credo che il Parlamento dovrebbe riflettere sul fatto che, nel momento in cui viene adottata una nuova classificazione sismica, vi sono Comuni non classificati che diventano sismici od anche Comuni per i quali la classificazione comporta un aggravamento (seconda, prima o terza categoria): si pone, pertanto, il problema delicato e rilevante delle costruzioni in corso sia private, ma soprattutto pubbliche. Questo problema è normato, a mio giudizio in maniera abbastanza insufficiente, all'articolo 30 della legge 2 febbraio 1974, n. 64, che però si occupa quasi esclusivamente degli edifici; esso stabilisce una procedura nella quale si prevede che, se la costruzione è in corso, la si debba completare preoccupandosi solo della sua altezza, precisando che non può però essere superata una determinata altezza, di fatto lasciando le cose come sono e concedendo un certo periodo di tempo per completare i lavori. Non c'è una parola sulle opere pubbliche di grande rilevanza, come, ad esempio, le linee ferroviarie, le metropolitane e i viadotti. Da questo punto di vista, credo che sia importante che ci si ponga il problema di evitare, come conseguenza dell'aggiornamento della classificazione, la paralisi dei lavori pubblici. Nello stesso tempo, si deve tendere ragionevolmente a fare in modo che possano essere modificati i progetti delle opere in corso (quelle i cui lavori di costruzione non sono ancora iniziati), tenendo conto delle nuove prescrizioni; per tutto il resto, va comunque individuata una soluzione. Segnalo questo problema, perché è rilevante. Bisogna preoccuparsi di come le modifiche nella classificazione incidano sui lavori pubblici, ma anche sulle costruzioni private in corso nel momento in cui viene adottata la classificazione medesima.

Per quanto attiene alla prevenzione sismica, ovviamente avrei moltissimo da dire, ma credo di aver già parlato sin troppo. Mi scuso nuovamente per il tempo della Commissione che ho impegnato.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, professor Barberi, per il contributo che ha fornito ai lavori della nostra Commissione.

Prego la dottoressa Caterina Ferrero, assessore ai lavori pubblici, alla difesa del suolo e alla protezione civile della Regione Piemonte, di svolgere la sua relazione.

**FERRERO.** Innanzi tutto, ringrazio il Presidente e i componenti la Commissione per l'invito ad intervenire in questa sede.

Le considerazioni svolte dal professor Barberi a nome della Regione Campania sono comunque assolutamente condivisibili, per cui non intendo nuovamente entrare nel merito di esse: dopo l'ultimo evento sismico, la questione ha coinvolto tutte le Regioni, anche perché vi sono stati eventi di portata più limitata, che hanno coinvolto in questi anni diverse aree del Paese. Direi di riassumere, quindi, la situazione sugli eventi sismici, esprimendo qualche raccomandazione complessiva da parte delle Regioni.

La prima questione è rappresentata, come si è detto, dall'esigenza di accelerare il più possibile la definizione della classificazione sismica, passaggio importante per poter poi, come Regioni, attuare di conseguenza le scelte territoriali: scelte che a volte comportano anche una preparazione della popolazione alla loro accettazione. Ad esempio, per quanto riguarda la Regione Piemonte, ci sono zone classificate nella seconda categoria, che nella nuova classificazione verrebbero retrocesse alla terza categoria: potrebbe essere considerato un fattore, per così dire, di buon auspicio e quindi condivisibile, ma nell'ambito del territorio sono state impostate attività anche preventive, che hanno fatto maturare nell'ambito del territorio stesso una consapevolezza abbastanza accesa in merito. Quindi, anche il territorio deve essere preparato. Nel momento in cui una istituzione decide che quel certo territorio è sismico, non può limitarsi a questo, perché la messa in sicurezza dell'area deve comportare il possesso di risorse per farvi fronte, nonché programmi certi e definiti che permettano di assicurare gli abitanti che insistono sul territorio. Quindi, dal nostro punto di vista, dopo aver fatto il primo passo importante della classificazione, si dovrà procedere a livello territoriale ad operare scelte importanti. Ho fatto questa premessa per entrare nel merito della proposta di testo unico dei due disegni di legge in materia di calamità naturali e ristoro dei danni, attualmente all'esame di questa Commissione del Senato, inviato alla Conferenza per una valutazione. Dal nostro punto di vista, è necessario che si tenga conto dei processi fin qui intervenuti di trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e da queste ultime al livello territoriale. E' già stato ricordato, per esempio, che in questi due o tre anni alle Regioni sono stati trasferiti importanti compiti in tema di applicazione della classificazione sismica complessiva: ebbene, per aiutare il livello territoriale, dalle Regioni in giù, ad assumere efficacemente questi compiti, è necessario che la produzione legislativa nazionale sia coerente rispetto alle scelte già assunte. Per sottolineare un caso specifico, nell'ambito del testo sottoposto alla valutazione della Conferenza, all'articolo 29, relativo ai criteri sismici, si torna ad una micro-zonazione decisa a livello centrale, mentre tale competenza spetterebbe alle Regioni. Le Regioni reputano indispensabile individuare uno strumento legislativo che permetta nelle fasi di emergenza di usufruire di criteri di applicazione, anche nell'ambito del ristoro dei danni, definibili, certi e uguali per tutti, mentre allo stato attuale si affrontano le calamità avendo a disposizione per le ordinanze una serie disparata di criteri: da ultimo, si fa riferimento alla legge n. 365, una legge nazionale che ha permesso di ristorare i danni dell'alluvione del 2000. Un ragionamento analogo può essere fatto per quanto riguarda i rapporti tra le Regioni e la Protezione civile: attualmente, le Regioni hanno come referente, per quanto riguarda la gestione dell'emergenza e la comunicazione dei piani di ricostruzione, non più l'Agenzia bensì il Dipartimento di protezione civile, ma è opportuno che vengano definiti con chiarezza i ruoli reciproci, alla luce del processo di trasferimento di competenze alle autonomie locali e delle scelte già fatte dal Parlamento. Ancora: taluni passaggi, che attengono non tanto alla quantificazione delle risorse destinate

alla ricostruzione quanto alle modalità della stessa, nella bozza di testo unico riportano allo Stato una serie di competenze che attualmente, con le leggi Bassanini e le modifiche al Titolo V della Costituzione, sono state trasferite alle Regioni e agli enti locali; scelte che sarebbe bene venissero confermate qualora questo testo proseguisse nel suo *iter*. Passando poi al rischio idrogeologico, è importante sapere che negli ultimi anni le Regioni hanno lavorato moltissimo in questa materia: due delle Regioni qui rappresentate, il Piemonte e l'Emilia Romagna, insieme alle altre del bacino del Po, hanno lavorato al piano per il riassetto idrogeologico (PAI), punto di riferimento importante per la programmazione delle risorse e degli interventi. Si tratta di un aspetto importante: nel momento in cui la nuova normativa puntasse sulla prevenzione dal rischio idrogeologico, dovrebbe fare tesoro delle esperienze già esistenti. Se la Commissione lo ritiene, noi avremmo piacere a sintetizzare le nostre considerazioni in un documento che nei prossimi giorni vi faremo avere.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola al dottor Bruschini, assessore alla difesa del suolo e della costa e alla protezione civile della Regione Emilia Romagna.

**BRUSCHINI.** Signor Presidente, onorevoli senatori, interverrò molto brevemente, perché, come diceva la collega Ferrero, con la quale sono assolutamente d'accordo, come Regioni proporremo un nostro meditato contributo, nel lodevole e necessario tentativo di dare una maggiore organicità, se possibile, ad una materia che – ahimè – è stata, è e sarà in futuro sempre di grandissima attualità. Non ci possiamo illudere su questo fronte ed anche i recentissimi eventi delle ultime due settimane dimostrano tale evidenza, soprattutto nel bacino del Po. Parlo anche come Presidente del Comitato d'indirizzo dell'AIPO (Agenzia interregionale per il Po), l'organismo che, in base alla cosiddetta legge Bassanini, sostituisce il Magistrato per il Po e sarà nella pienezza delle sue funzioni il 1° gennaio prossimo.

È importantissimo tenere sempre presenti le seguenti due questioni, la riforma del Titolo V della Costituzione e dell'articolo 117 della Carta costituzionale, in primo luogo. Infatti, quando parliamo di materie del genere, ci riferiamo ad un intrico non facile, anzi difficilissimo, da normare fra potestà esclusivamente regionali, potestà esclusivamente statali e potestà concorrenti. È chiaro, dunque, che ci si trova a dover lavorare sul filo del rasoio. L'auspicio, quindi, è che si tenga sempre nel dovuto conto questo quadro e le coordinate generali costituite, appunto, dal nuovo Titolo V della Costituzione, con i citati tre diversi livelli di potestà che si devono integrare e non combattere tra di loro in una guerra stolta e inutile, perché la sicurezza del territorio è l'obiettivo comune a tutti i livelli di sussidiarietà. Questo è il primo aspetto della questione. Il secondo aspetto è che esiste un sistema di protezione civile, ovviamente perfettibile, che però negli ultimi 10 anni, in Italia – sono cambiati gli uomini che ne fanno parte, ma il sistema a tutt'oggi è ancora lo stesso – ha dato dimostrazioni sul campo, tutto sommato, di funzionare e di saper rispondere alle esigenze.

Vi è tutta la nostra disponibilità come Regione, soprattutto del bacino del Po, a partecipare a questo tipo di ricognizione e a corrispondere alla lodevolissima intenzione di rendere ancora migliore il sistema, però dobbiamo sempre tenere presente che non si parte da zero, che non si deve legiferare sul nulla. Ribadisco che siamo in presenza di un sistema che in 10 anni ha mostrato, globalmente, di funzionare. Vi sono leggi in vigore, come la legge n. 225 del 24 febbraio 1992 e la più recente n. 401 del 9 novembre 2001, che affermano determinati principi. Ebbene, come Regioni ci pare (mediteremo più a fondo sulla questione, sulla base delle considerazioni già svolte dalla collega Ferrero) che lo sforzo di questa Commissione potrebbe essere quello di valutare, sulla base del sistema esistente, cosa sia perfettibile e che cosa invece non si riesce a focalizzare appieno; sarebbe invece da rifiutare qualsiasi atteggiamento un po' iconoclasta, che preveda di rifare tutto da zero, perché non è questo il caso.

Il Dipartimento nazionale di protezione civile, col suo sistema di ordinanze, ha dimostrato, tutto sommato, di saper rispondere in tempi brevi e certi, suscitando anche – per quanto mi riguarda più da vicino – il pieno apprezzamento per l'uso e l'impiego delle risorse economiche da parte della Corte dei conti della Regione Emilia Romagna. Osservo questo al di là dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi di messa in sicurezza. Il ruolo delle Regioni, negli eventi del 1994, 1996 e 2000 - mi riferisco soprattutto a quelli del Nord e del Centro-Nord – è stato pieno e completo. Ormai si è consolidato un sistema per cui Regioni, Province, Comuni, comunità montane, prima Magistrato per il Po ed ora AIPO sono integrati e lavorano in modo coeso.

Per quanto riguarda il dissesto idrogeologico, non c'è nulla da inventare. Vi sono la legge 3 agosto 1998, n. 267 per le aree perimetrate e il Piano stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI). L'Autorità di bacino del fiume Po è stata la prima nel nostro Paese (virtuosamente, credo) a completare il cammino di adozione del PAI. So, però, che ci sono zone d'Italia in cui il PAI non esiste ancora. Concludo davvero, considerata la ristrettezza dei tempi a disposizione. La trama esiste: si tratta (questo aspetto è molto interessante anche rispetto al problema delle assicurazioni) di mettere in moto un sistema che possa essere ancora più efficace ed efficiente ma che, come Regioni del Nord, non vediamo la necessità di dover rifondare. Per quanto riguarda la sismica, la Regione ha delle zone a rischio: il faentino, il forlivese ed il riminese. Se si immagina quali potrebbero essere gli effetti di un evento simile a quello verificatosi nelle Marche, che avesse luogo nei mesi di luglio o agosto a Rimini, se ne possono facilmente intuire i caratteri di drammaticità e comprendere perché la Regione è molto interessata al problema. Assieme alla Regione Lombardia, abbiamo affidato al Politecnico di Milano, sotto la direzione del professor Petrini, uno studio nel quale si danno indicazioni molto precise riguardo un'eventuale riclassificazione sismica. Anche in questo caso, so benissimo che ci sono altre Regioni italiane dove un simile stato di avanzamento della consapevolezza politico-amministrativa e tecnico-scientifica non esiste, ma la Lombardia e l'Emilia Romagna hanno raggiunto notevoli risultati. Concludo dicendo

che non potremmo giudicare favorevolmente un itinerario di riclassificazione sismica posto in capo ad un unico Ministero e che escludesse le Regioni anche per l'indicazione di quelle norme generali che la legge Bassanini prescrive, è vero, siano affidate alla responsabilità dello Stato. Per quanto riguarda la micro-zonazione sismica, per le Regioni che la fanno fare appare di ardua comprensione come la medesima possa essere meglio effettuata a livello centrale che non a livello regionale.

PRESIDENTE. Poiché i lavori della Commissione dovranno terminare entro le ore 10,30 a causa dell'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, invito i senatori che lo ritenessero opportuno a porre eventuali quesiti a coloro che sono già intervenuti. In considerazione dell'elevato numero di rappresentanti delle Regioni presenti all'audizione in corso, mi riservo di convocare un'altra seduta nelle prossime settimane per il seguito di questa interessante audizione. Chiedo scusa ai nostri ospiti, ma i tempi che ci sono concessi sono purtroppo limitati.

SPECCHIA (AN). Credo che la documentazione offerta dalla dottoressa Ferrero sarà molto utile poiché alla Commissione serve conoscere il punto di vista delle Regioni sull'intera tematica dell'assetto della protezione civile e sulla regolamentazione degli interventi, sia nella fase dell'emergenza che in quella della ricostruzione. Ciò è tanto più vero nel momento in cui sono all'esame del Senato alcune proposte di definizione del testo normativo sulle calamità naturali, che dovranno affrontare anche il problema del ruolo delle Regioni.

Aggiungerei un'ulteriore considerazione a quanto ho ascoltato dal professor Barberi circa gli assetti e le competenze delle Regioni ed ai temi della protezione civile. Il professor Barberi, nella sua veste di responsabile dell'Agenzia, ma anche come uomo politico, come Sottosegretario alla protezione civile, ha sperimentato sul campo i problemi posti dalla gestione di queste competenze. Attualmente la responsabilità politica è in capo al Presidente del Consiglio dei ministri, con il quale però, da un punto di vista pratico, ben difficilmente si possono mantenere rapporti costanti, specie sugli aspetti operativi. Questi rapporti già sono abbastanza problematici con un Ministro o un Sottosegretario, come la Commissione sta sperimentando in relazione al decreto-legge relativo al terremoto in Molise ed alle eruzioni dell'Etna, tanto più lo sono con il Presidente del Consiglio. Finisce così che il punto di riferimento si trova a livello tecnico nel responsabile della Protezione civile, in questo caso il dottor Bertolaso, le cui competenze sono certamente necessarie, ma che non può assolutamente sostituirsi al livello di decisione politica, quello che deve compiere le scelte fondamentali. Il professor Barberi sosteneva che devono essere assunte alcune decisioni per la classificazione e così via, ma poi ci sono decisioni che devono essere prese - ahimè - a seguito degli eventi. Quindi, anche sotto tale aspetto, sarebbe utile avere il vostro parere sul modello che potrebbe funzionare meglio: potrebbe rivelarsi utile prevedere un Ministro, un Sottosegretario, la Protezione civile presso un Mi-

nistero o presso la Presidenza del Consiglio, o comunque un responsabile politico che governi l'emergenza?

Vi è poi la questione dell'Agenzia. Questo Governo eliminò l'Agenzia – come lei sa, professor Barberi – ritenendo di fare bene: ma noi non siamo innamorati a tutti i costi di una scelta. Sul campo, poi, si può verificare cosa possa essere utile: ci servirebbe molto conoscere un parere anche su tale questione. Credo, poi, che vada approfondito il principio secondo cui le Regioni dovrebbero avere (ad avviso del professor Barberi) la competenza di classificare alcune località in terza categoria o comunque di avere potere decisionale su questioni minori del genere. Questo ragionamento potrebbe anche essere accettabile. Secondo me, però, c'è un dovere dello Stato di assicurare un livello di protezione omogeneo per tutto il territorio nazionale e quindi, almeno sotto questo aspetto, la competenza delle Regioni si deve arrestare a quel limite, vale a dire – ripeto – il dovere dello Stato di dare protezione omogenea a tutto il territorio nazionale.

L'ultima questione forse più venale, ma non meno importante, è che siccome fino ad oggi, e forse anche nel prossimo domani, è lo Stato a dover tirare fuori i quattrini per la ricostruzione, credo che esso abbia interesse ad individuare le aree che devono essere protette in quanto, in base al tipo di interventi che deve essere compiuto, poi si potrebbero determinare maggiori o minori danni.

MANFREDI (FI). Gli incontri con i rappresentanti delle Regioni sono estremamente utili e credo che il contributo che la Commissione debba trarne sia molto più importante di quello che forse pensiamo. Attualmente, la Commissione ambiente sta esaminando tre grandi progetti di legge che riguardano la messa in sicurezza del patrimonio edilizio, l'organizzazione dei soccorsi in caso di eventi calamitosi e le attività che devono essere svolte quando è terminata la fase acuta della calamità naturale, materie sulle quali la Costituzione assegna alle Regioni competenze nuove, più incisive ed importanti di quelle riservate allo Stato. Ecco perché sono del parere che, al di là di queste audizioni interessantissime ma non esaustive, la Commissione debba avvalersi ancora e ripetutamente, in occasione dell'esame di ciascuno dei progetti precedentemente indicati (che auspico riprenda sollecitamente), della collaborazione dei rappresentanti delle Regioni.

L'assessore Bruschini ha ragione quando evidenzia i risultati raggiunti da alcune Regioni del Centro-Nord, ma sembra che in taluni casi le attività poste in essere, con la buona volontà e cercando il coordinamento laddove le competenze non sono chiare, abbiano per certi versi sopravanzato la normativa vigente. Peraltro, non tutte le Regioni italiane sono nelle condizioni di quelle cui fa riferimento l'assessore Bruschini. Resta il problema di una legislazione confusa e contraddistinta da sovrapposizioni: con il decreto per il Molise, abbiamo ben cinque provvedimenti con valenza di legge che dettano norme in tema di protezione civile e spesso (ma vorrei che mi si convincesse del contrario) non si sa bene chi deve fare che cosa. Con la buona volontà, con gli accordi e con la

prassi talune difficoltà sono state superate, ma per molti versi si tende a fare come in oratorio, dove tutti i ragazzi corrono dietro al pallone, anziché distribuire le competenze sul territorio, dando la valenza necessaria alle Regioni, come del resto prescrive la Costituzione. Gradirei un vostro parere su una normativa che appare per molti versi confusa e contraddistinta da inutili e dannose sovrapposizioni.

FIRRARELLO (*FI*). Desidero rivolgere una domanda al professor Barberi. Con gli ultimi eventi sismici in Sicilia, in particolare a Santa Venerina in Provincia di Catania, credo sia stata acquisita un'esperienza del tutto nuova. Per la prima volta, costruzioni edificate negli ultimi 10 anni rispettando i criteri antisismici sono state letteralmente tranciate a livello dei pilastri di sostegno: è una realtà che ha trovato impreparati i tecnici che hanno compiuto i sopralluoghi, i quali non riescono a darsi spiegazioni perché ritenevano che tali costruzioni avrebbero retto ad un eventuale sisma.

Per quanto riguarda le mappe delle zone sismiche, si rileva una costante ripetizione di eventi sismici in alcune zone: ricordo Guardia Mangano, una frazione di Acireale di 4.000 abitanti, dove ormai il terremoto è una costante, oppure l'impianto sciistico di Piano Provenzano. Ricordo infine la frazione Macchie nella zona di Giarre: come avrete potuto leggere dai giornali, per una pura casualità non si è verificata un'altra strage di bambini nei giorni scorsi, in quanto alla prima scossa i piccoli sono stati fatti uscire dalla scuola e pochi minuti dopo è crollato il tetto dell'edificio, realizzato nell'ultimo quindicennio con sistemi antisismici, con tutte le tecniche previste e con gli accertamenti dei tecnici che garantivano la sicurezza. Cosa bisogna fare in presenza di simili fenomeni?

GIOVANELLI (*DS-U*). Vorrei chiedere ai rappresentanti delle Regioni quale sia lo stato dell'arte per quanto riguarda sia la definizione amministrativa di territorio sismico, sia di mappe aggiornate del rischio sismico, sia il livello di conoscenza degli uffici centrali della protezione civile. Mi pare che sia emersa una distanza tra gli studi, le conoscenze, le acquisizioni date per scontate, che ci sono state presentate nel corso dell'audizione di ieri dei rappresentanti del Servizio sismico nazionale della protezione civile, e la definizione amministrativa di rischio sismico del territorio. La prima cosa da fare, prima delle grandi riforme, è accorciare questa distanza e adeguare le definizioni e, dunque, i vincoli all'edificazione, applicando i criteri sismici a quella parte di territorio dove gli studi sono già in grado di valutare la situazione. Da questo punto di vista, c'è un problema di competenze. Qual è lo stato dell'arte? Credo che sia il professor Barberi che i rappresentanti delle Regioni ci debbano dire come stanno effettivamente le cose.

Sulla vicenda da cui ha preso le mosse questa indagine conoscitiva, al di là del caso specifico e drammatico del crollo dell'edificio scolastico, è emerso che avrebbe potuto esservi una classificazione sismica del territorio che in sostanza non era stata fatta, anche se le conoscenze elaborate

recentemente, prima ancora dell'evento, consideravano quel territorio a rischio sismico. In altre Regioni del Paese esiste una medesima situazione? Cosa bisogna fare per adeguare in tempo reale le previsioni e le normative allo stato di avanzamento degli studi della direzione del Servizio sismico della protezione civile, che mi pare abbia lavorato molto bene?

*BARBERI.* Sarò telegrafico, considerati i tempi a disposizione.

Per quanto riguarda le domande poste dal senatore Specchia, credo che certamente i senatori di vecchia data di questa Commissione sappiano perfettamente come la penso: ne abbiamo discusso infinite volte. Sono convinto che sia opportuno che il sistema di protezione civile nazionale dipenda e sia vigilato politicamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Le ragioni sono infinite e non le sto a ripetere, ma quella fondamentale è che si tratta di un sistema complesso al quale concorrono numerosi organismi che dipendono da vari Ministeri, i quali accettano di buon grado il coordinamento del vertice di Governo, della Presidenza del Consiglio e, meno volentieri, quello di singoli Ministri. Penso anch'io, però, che sarebbe opportuno che vi fosse comunque un rappresentante politico (un Ministro o un Sottosegretario), delegato a trattare specificamente la materia della Protezione civile.

Per quanto riguarda la questione dei rapporti con le Regioni, credo che quella imboccata già da qualche anno sia la strada maestra: il coinvolgimento sempre maggiore delle Regioni in questo tipo di attività è fondamentale. Le ragioni, anche in questo caso, sono molto semplici. Perché gli interventi siano efficaci, devono essere realizzati a tutti i livelli, nelle attività di preparazione, di gestione e di ricostruzione, dagli enti che hanno competenza in materia territoriale: quindi, alla Regione deve essere attribuito un compito di coordinamento che sfrutti le capacità dell'insieme degli enti locali territoriali. Credo che sia ancora questa la strada da seguire.

Ha ragione il senatore Manfredi quando rileva che nella normativa attuale sono rimaste residue ambiguità: la più delicata e rilevante è quella relativa agli eventi di tipo B e di tipo C. Fra l'altro, per quanto riguarda quelli gli eventi di tipo C, mi pare che anche l'ultimo decreto-legge introduca variazioni rispetto al sistema precedente. In questo momento, il buon senso e lo spirito di collaborazione consentono di risolvere questi problemi (perché, di fatto, vengono sempre risolti). Ma sul piano più stretto delle responsabilità, credo che sarebbe necessaria una maggiore chiarezza.

Una difficoltà che non possiamo dimenticare, che continua a permanere nella normativa, è legata all'individuazione della struttura regionale o statale sulla quale grava il costo dell'intervento. La spinta verso interventi di livello C, che passino per la dichiarazione dello stato di emergenza, implica automaticamente il fatto che il costo relativo grava sulle finanze dello Stato. Anche sotto questo profilo, forse una migliore ripartizione delle risorse consentirebbe maggior chiarezza anche in termini di responsabilità.

Per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore Firrarello, sui motivi per cui gli edifici progettati e costruiti nel rispetto della normativa sismica subiscano rilevanti danneggiamenti, bisogna entrare nel merito



specifico. Le ragioni potrebbero essere legate alle caratteristiche del terreno, del suolo, con un'amplificazione particolare in corrispondenza del sito in cui gli edifici sono stati costruiti o può – ahimè – anche essere correlata ad una costruzione solo formalmente rispettosa dei criteri sismici, ma sostanzialmente inadeguata: per questo è necessario prevedere pareri tecnici approfonditi. Certamente, come ho già detto, la micro-zonazione sismica e gli effetti di sito hanno una rilevante importanza e questo è un settore di cui le Regioni dovrebbero occuparsi, anche sulla base di criteri di carattere generale e di indirizzi che può dare lo Stato, con una sub-normativa che riguardi le zone sismiche di grande rilevanza. Ricordiamoci, inoltre, del fatto che la normativa sismica si prefigge, sia per le nuove costruzioni, che per gli eventi di miglioramento e adeguamento sismico, di evitare il crollo: non può evitare il danneggiamento. La cosa importante è che la struttura non collassi, perché la normativa si prefigge di salvaguardare le vite umane. Da questo punto di vista, normalmente risposte adeguate si ottengono se anche le costruzioni sono adeguate. Certamente, poi, laddove la sismicità si ripete con frequenza negli stessi territori, quasi sicuramente c'è una struttura sismogenetica che passa per quella zona. Ancora una volta, si torna all'esigenza di predisporre uno studio di micro-zonazione sismica specifico, che preveda anche prescrizioni diverse nell'uso del territorio. Si tratta di problemi tecnici che riguardano ogni singola specifica zona.

Infine, nell'intervento che ho svolto ho già fornito le informazioni richieste dal senatore Giovanelli e ho tracciato un percorso. Peraltro, ho lasciato agli Uffici un appunto che la Commissione potrà esaminare. Sono questioni certamente rilevanti. Ripeto in pochi secondi il parere che ho espresso prima. Penso che occorra evitare che – come è avvenuto finora – possano passare 20 anni prima che ci si decida a predisporre un aggiornamento della classificazione. Mi pare che si sia ormai determinata una sufficiente conoscenza delle questioni in essere e dunque si possa procedere, d'intesa con le Regioni (lo sottolineo con forza), ad adottare un primo aggiornamento, almeno per le questioni più rilevanti per le aree più pericolose; bisogna però prevedere sin d'ora un processo in base al quale, appena sono maturate nuove conoscenze sufficientemente approfondite, si provveda a realizzare aggiornamenti successivi.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori.

Rinvio il seguito dell'audizione e dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 10,30.*





